



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.9.2001
KOM(2001) 510 endelig

2001/0207 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. OM FASTSÆTTELSE AF MINIMUMSSTANDARDE FOR ANERKENDELSE AF TREDJELANDSSTATSBORGERE OG STATSLØSE SOM FLYGTNINGE, ELLER SOM PERSONER, DER AF ANDEN GRUND BEHØVER INTERNATIONAL BESKYTTELSE

50 ÅR EFTER GENÈVE-KONVENTIONEN: UDVIKLING AF GRUNDLAGET FOR DET FÆLLES EUROPÆISKE ASYLSYSTEM

Ifølge formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 bør et fælles europæisk asylsystem på kort sigt indebære en klar og brugbar fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, fælles standarder for en retfærdig og effektiv asylprocedure, fælles minimumsvilkår for modtagelse af asylansøgere og indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne om anerkendelse af flygtningestatus og om indholdet af denne status. Dette bør suppleres med foranstaltninger til subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der behøver en sådan beskyttelse, en passende status. Desuden fastslås det i konklusionerne, at EU-bestemmelserne på længere sigt bør føre til en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl. Endelig opfordrede Det Europæiske Råd i Tammerfors indtrængende Rådet til at øge sine bestræbelser på at nå til enighed om spørgsmålet om midlertidig beskyttelse for fordrevne personer på grundlag af solidaritet mellem medlemsstaterne.

- Den 28. september 2000 vedtog Rådet en beslutning (2000/596/EF) om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond som en solidaritetsforanstaltning, der skulle fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf.
- Den 11. december 2000 vedtog Rådet en forordning (2725/2000/EF) om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater.
- Den 20. juli 2001 vedtog Rådet et direktiv (2001/55/EF) om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf.

Ud over forslagene til ovennævnte retsakter, som er godkendt af Rådet, har Kommissionen vedtaget følgende:

- Den 20. september 2000 vedtog den et forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus.

- Den 22. november 2000 vedtog den en meddelelse om en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl.
- Den 3. april 2001 vedtog den et forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.
- Den 26. juli 2001 vedtog den et forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne.

Som anført i resultattavlen for de fremskridt, der er gjort med indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, der blev godkendt af Rådet den 27. marts 2000, foreslår Kommissionen nu, i anden halvdel af 2001, et rådsdirektiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse. Dette vil fuldende Kommissionens arbejde med et foreslået sæt "byggeblokke", der tilsammen udgør "Det Fælles Europæiske Asylsystem", som skal etableres på opfordring af Det Europæiske Råd i Tammerfors.

Dette forslag er udarbejdet på grundlag af en række forberedende aktiviteter og forskelligt baggrundsmateriale.

I de forberedende faser af lovgivningsprocessen, som resulterede i dette forslag, organiserede Kommissionen en række bilaterale samråd med medlemsstaterne. Disse samråd blev ført på grundlag af et oplæg, der var udarbejdet med henblik på at lette drøftelserne med medlemsstaterne om, hvorledes man i EU's retsinstrumenter bedst kan indføre bestemmelser om indrømmelse af flygtningestatus samt om indholdet af denne status og subsidiær beskyttelsesstatus.

I sin meddelelse af november 2000 med titlen "På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl" (asylmeddelelsen), skrev Kommissionen, at "repræsentanter for civilsamfundet, foreninger, ngo'er samt regionale myndigheder og lokalsamfund ligeledes [skal] inddrages i arbejdet med dette nye system som aktive partnere og formidlere af asylværdierne i Europa". I forbindelse hermed konsulterede Kommissionen endvidere, på grundlag af det førnævnte diskussionsoplæg, medlemsstaterne, De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), ngo'er med ekspertise på området som f.eks. Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil (ECRE) og Amnesty International, specialiserede ngo'er som f.eks. Lobby for kvinderne i Europa og Red Barnet, akademiske eksperter som f.eks. det akademiske netværk for juridiske undersøgelser vedrørende indvandring og asyl i Europa ODYSSEUS samt repræsentanter for retsvæsenet som f.eks. International Association of Refugee Law Judges.

Den 23. og 24. april 2001 afholdt det svenske formandskab for Den Europæiske Union et seminar i Norrköping med titlen "International protection within one single asylum procedure" (international beskyttelse inden for rammerne af en fælles asylprocedure). På dette seminar behandlede man følgende tre emner: fortolkningen af flygtningedefinitionen, subsidiære former for beskyttelse og en fælles asylprocedure. De drøftelser, der fandt sted, og de væsentligste resultater af

seminaret, såvel som de forskellige baggrundsdokumenter, der var udarbejdet til dette seminar, har været væsentlige inspirationskilder ved udarbejdelsen af dette forslag.

Hvor dette forslag behandler spørgsmålet om definitionen af flygtning, trækker det også på en akademisk undersøgelse, der for nylig er foretaget for Europa-Kommissionen af Refugee Studies Centre ved Oxford Universitet. Endvidere er resultaterne af et ekspertmøde, der blev organiseret til drøftelse af såvel denne undersøgelse som forskellige relevante nationale, europæiske og internationale dokumenter og retspraksis, integreret i forslaget. Det afspejler endvidere nyere sammenlignende oversigter fra Rådet og CIREA over medlemsstaternes praksis vedrørende subsidiær beskyttelse.

2. FORSLAGETS ANVENDELSESOMRÅDE

Med hensyn til Det Fælles Europæiske Asylsystem nåede man på Det Europæiske Råd i Tammerfors til enighed om, at det "bør omfatte *indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne om anerkendelse af flygtningestatus og om indholdet af denne status*, og at det bør suppleres med *foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status*". Hovedformålet er at sikre, at personer med et reelt behov har adgang til et minimum af beskyttelse i alle medlemsstater, og at reducere forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning og praksis på disse områder. Enhver forskel medlemsstaterne imellem, som ikke alene er knyttet til familiemæssige, kulturelle eller historiske faktorer, men som på en eller anden måde kan påvirke strømmene af asylansøgere, bør så vidt muligt udviskes, såfremt sådanne bevægelser udelukkende skyldes forskelle i de retlige rammer.

Dette forslag vedrører et instrument for en del af "første fase" på vej mod et fælles europæisk asylsystem, der "bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen, således at *non-refoulement*-princippet overholdes, og det garanteres, at ingen sendes tilbage til forfølgelse". Forslaget opstiller derfor regler til fastlæggelse af, hvilke ansøgere til international beskyttelse der har ret til flygtningestatus, og hvilke der har ret til subsidiær beskyttelse. Det går ikke så vidt som til at omfatte de tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som befinder sig på en medlemsstats område, og som medlemsstaten i øjeblikket giver tilladelse til at opholde sig på dens område af grunde, som ikke vedrører behovet for international beskyttelse, som f.eks. medfølelse eller humanitære årsager.

For at opnå en større harmonisering og begrænsning af uberettigede videreflytninger af asylansøgere omfatter dette direktiv bestemmelser om de minimumsrettigheder og ydelser, som indrømmes personer med status som flygtning eller ret til subsidiær beskyttelse. I alt væsentligt knytter der sig ens rettigheder og ydelser til de to former for international beskyttelsesstatus, hvilket afspejler det faktum, at alle personer, der behøver international beskyttelse, stort set har de samme behov. Imidlertid er der foretaget en vis skelnen, nemlig i erkendelse af Genève-konventionens forrang og det faktum, at forudsætningen for anvendelsen af ordningen med subsidiær beskyttelse er, at behovet for en sådan beskyttelse har midlertidig karakter, uanset at dette behov i realiteten ofte viser sig at være af mere varig karakter. Med henblik på at afspejle denne tilgrundliggende forudsætning og virkelighed er indrømmelsen af visse væsentlige rettigheder og ydelser blevet gjort afhængig af en godkendelsesperiode, før personer med ret til subsidiær beskyttelse kan ansøge herom.

Dette forslag vedrører ikke de proceduremæssige aspekter af godkendelse og fratagelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus. Procedurerne for asylansøgere er fastlagt i forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. I henhold til artikel 3 i dette direktiv er anvendelsen af direktivet på ansøgninger om international beskyttelse valgfri, når sådanne ansøgninger ikke specifikt indgives i relation til Genève-konventionen. Dette efterlader et muligt hul i den europæiske beskyttelsesordning og giver mulighed for, at forskelle i medlemsstaternes praksis på dette område fortsætter med eventuelle negative virkninger for den tilsigtede begrænsning af uberettigede videreflytninger af asylsøgere inden for Den Europæiske Union. Medlemsstaterne opfordres derfor til i harmoniseringens interesse at behandle alle ansøgninger om international beskyttelse ved hjælp af en ensartet anvendelse af den valgfri artikel 3 i forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus.

I asylmeddelelsen fastsætter Kommissionen, at det ved afslutningen af denne første fase i harmoniseringen af EU's asylpolitik, og uanset resultatet, vil være nødvendigt at overveje, hvorvidt man kan udvikle mekanismer til korrigerende for visse resterende forskelle eller til forebyggelse af divergerende fortolkninger af EU-bestemmelserne. I meddelelsen identificerede man allerede specifikke spørgsmål i forbindelse med de emner, der er omfattet af dette forslag, hvor der er behov for yderligere afklaring, som f.eks.: bør EU sigte mod at indskrive Genève-konventionens status i fællesskabslovgivningen? Bør EU overveje en eller flere former for ensartet personlig status? Og hvilken form for dokumenter, rettigheder, fri bevægelighed og opholdstilladelse i en anden medlemsstat bør flygtninge og andre personer med behov for international beskyttelse have? Disse spørgsmål indgår ikke i dette forslag, da det forventes, at de vil blive behandlet i løbet af harmoniseringsprocessens anden fase.

3. STYRENDE PRINCIPPER

I artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder bekræftes retten til asyl. Som et resultat heraf afspejler dette forslag, at systemets hjørnesteen bør være fuldstændig og inklusive anvendelse af Genève-konventionen suppleret med foranstaltninger, som giver subsidiær beskyttelse til personer, der ikke er omfattet af konventionen, men som ikke desto mindre har behov for international beskyttelse. Det hævdes, at ordlyden i definitionen på begrebet flygtning, som indeholdt i artikel 1 A, stk. 2, i Genève-konventionen af 1951, såvel som selve konventionen stadig er relevant i dag og er tilstrækkeligt fleksibel, fuldstændig og inklusiv til at garantere international beskyttelse til en stor del af de personer, der har behov for det. Denne holdning er i overensstemmelse med fortolkningsprincipperne som kodificeret i artikel 31, stk. 1, i Wienerkonventionen om traktatretten af 1969, der kræver, at "en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål".

Direktivet tager udgangspunkt i "*Fælles holdning af 4. marts 1996 fastlagt af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende harmoniseret anvendelse af definitionen af udtrykket flygtning i artikel 1 i Genève-konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling*" (herefter benævnt "den

fælles holdning"). Af andre referencer kan nævnes *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (håndbogen om procedurer og kriterier for fastslåelse af flygtningestatus) fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (herefter benævnt flygtningehåndbogen), der er udarbejdet som en hjælp til stater, der deltager i konventionen, ved fortolkning af konventionens flygtningedefinition, samt EXCOM-konklusionerne. Den væsentligste reference er imidlertid selve Genève-konventionen.

De foreslåede foranstaltninger til subsidiær beskyttelse betragtes som et supplement til den beskyttelsesordning, der er indeholdt i Genève-konventionen og 1967-protokollen, og skal gennemføres på en sådan måde, at de ikke undergraver, men i stedet supplerer den eksisterende beskyttelsesordning for flygtninge. Den definition på subsidiær beskyttelse, der er anvendt i dette forslag, er i det store og hele baseret på internationale menneskerettighedsinstrumenter, som er relevante for subsidiær beskyttelse. De mest relevante er (artikel 3 i) den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter benævnt ECHR), (artikel 3 i) FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og (artikel 7 i) den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Skønt der ikke findes nogen specifik EU-lovgivning om subsidiær beskyttelse, giver ECHR og retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol juridisk bindende rammer, som præger Kommissionens lovgivningsarbejde i dette spørgsmål. Medlemsstaterne har, til dels som en reaktion på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis og de generelle principper for international humanitærlovgivning, udviklet ordninger for "subsidiær" eller "supplerende" beskyttelse. Dette forslag har trukket på medlemsstaternes divergerende systemer og har forsøgt at anvende og tilpasse de bedste af dem. Snarere end at pålægge medlemsstaterne nye forpligtelser til beskyttelse af bestemte personkredse er formålet med forslaget at skabe klarhed om og kodificere det internationale samfunds og Fællesskabets eksisterende forpligtelser og praksis.

4. FORMÅLENE MED FORSLAGET

Med dette direktivforslag søger Kommissionen at nå følgende mål:

- 1) gennemførelse af artikel 63, stk. 1, litra c), stk. 2, litra a), og stk. 3, litra a), i traktaten, artikel 38, litra b), led i, og led ii, i handlingsplanen fra Wien, konklusion nr. 14 fra Det Europæiske Råd i Tammerfors og relevante referencer i resultattavlen, som blev forelagt Rådet og Parlamentet i marts 2000
- 2) fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af personer, der søger om international beskyttelse, som flygtninge eller som modtagere af subsidiær beskyttelse
- 3) sikring af adgang til et minimum af beskyttelse i alle medlemsstater for personer med et reelt behov for international beskyttelse, og reducere af forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning og praksis på disse områder som et første skridt hen imod fuld harmonisering

- 4) begrænsning af sekundære bevægelser af personer, der søger international beskyttelse, som udelukkende skyldes divergenser i de gældende regler for godkendelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus
- 5) garanti for et højt beskyttelsesniveau for personer med et reelt behov, samtidig med at man forhindrer misbrug af asylansøgninger, der virker undergravende på systemets troværdighed, ofte til skade for ansøgere med et reelt behov for beskyttelse.

5. ET OVERBLIK OVER STANDARDERNE I FORSLAGET

Dette forslag består af syv kapitler:

- a) Det første sæt bestemmelser vedrører forslagets mest generelle aspekter, herunder dets mål og anvendelsesområde samt definitioner på de begreber, der er relevante for en klar forståelse af forslaget.
- b) Det andet sæt bestemmelser fokuserer på den internationale beskyttelses generelle art og kortlægger de mange fælles karakteristika ved dets to grundelementer, flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Der opstilles generelle regler for, hvorledes det afgøres, om en påberåbelse af international beskyttelse er velbegrundet eller ej. Dets styrende princip er, at international beskyttelse af enhver art er en form for surrogatbeskyttelse, som ydes i stedet for ren national beskyttelse, når der ikke er realistisk mulighed for at opnå beskyttelse fra en ansøgers oprindelsesland.
- c) Det tredje sæt bestemmelser gælder specifikt anerkendelsen som flygtning. Det fokuserer navnlig på definitionen af "forfølgelse" og giver en fortolkning af dette centrale begreb, herunder de fem forhold, der kan ligge til grund for en erklæring herom, baseret på Genève-konventionens artikel 1A. I bestemmelserne fastsættes det også, under hvilke betingelser medlemsstaterne kan fratage en person flygtningestatus, hvis en sådan status ikke længere anses for påkrævet, samt bestemmelser om udelukkelse af ansøgere fra en sådan status.
- d) Det fjerde sæt bestemmelser opstiller rammer for identificering af tre kategorier af ansøgere til international beskyttelse, der ikke kan godkendes som flygtninge, men som er berettigede til den supplerende subsidiære beskyttelsesstatus. De tre kategorier er baseret på medlemsstaternes eksisterende forpligtelser i henhold til menneskerettighedsinstrumenter, såvel som på eksisterende medlemsstatspraksis på dette område, og de er udformet til at supplere flygtningebeskyttelsesordningen. I bestemmelserne fastsættes det også, under hvilke betingelser medlemsstaterne kan fratage en person subsidiær beskyttelsesstatus, når en sådan status ikke længere anses for påkrævet, samt bestemmelser om udelukkelse af ansøgere fra en sådan status.
- e) Det femte sæt bestemmelser vedrører de minimumsforpligtelser, medlemsstaterne har over for personer, som de indrømmer international beskyttelse. Disse forpligtelser omfatter varigheden og indholdet af den status, der er et resultat af anerkendelse som flygtning eller som modtager af subsidiær beskyttelse. De ydelser, der gives til de to kategorier af international

beskyttelse, skal være nogenlunde ens med nogle få vigtige undtagelser med hensyn til varigheden af denne status og visse rettigheder, der afhænger af en godkendelsesperiode, for så vidt angår modtagere af subsidiær beskyttelse, hvilket afspejler denne kategoris potentielt mere midlertidige karakter.

- f) Endelig rummer forslaget sidste to kapitler en række bestemmelser til sikring af direktivets fuldstændige gennemførelse. Hvis det kommende direktivs endelige mål skal opfyldes, skal de instrumenter, der indføres for at nå disse mål, kontrolleres, revideres og justeres, så man sikrer, at de giver de forventede resultater. Det er vigtigt, at der udpeges et nationalt kontaktpunkt, og at der træffes de nødvendige foranstaltninger til at etablere et direkte samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder. På EU-plan er det vigtigt at vurdere, om direktivets formål er opfyldt, eller om der er behov for forbedringer.

Kommissionen påtænker på sin side at oprette et kontaktudvalg. Dette kontaktudvalg skal gøre det lettere at omsætte dette og andre direktiver til national lovgivning og derefter at gennemføre det/dem gennem regelmæssige høringer om alle de praktiske problemer i forbindelse med anvendelsen. Det kan være en hjælp til at undgå dobbeltarbejde, hvis der opstilles fælles standarder og vedtages supplerende strategier til bekæmpelse af misbrug af beskyttelsesordningen. Endvidere vil udvalget lette samrådene mellem medlemsstaterne om ensartede fortolkninger af de bestemmelser om international beskyttelse, som de måtte fastsætte på nationalt plan. Det vil i høj grad lette oprettelsen af det fælles europæiske asylsystem, der er nævnt i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999. Endelig skal udvalget om nødvendigt rådgive Kommissionen om eventuelle tilføjelser til eller ændringer af direktivet og om eventuelle justeringer, man måtte anse for nødvendige.

6. VALG AF RETSGRUNDLAG

Valget af retsgrundlag stemmer overens med de ændringer, der er indført i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999. EF-traktatens artikel 63, stk. 1, litra c) og artikel 2, litra a) fastsætter, at Rådet vedtager foranstaltninger vedrørende asyl i overensstemmelse med Genève-konventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 samt andre relevante menneskerettighedsinstrumenter vedrørende minimumsstandarder for tredjelandstatsborgeres og statsløses anerkendelse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse. EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra a) fastsætter, at Rådet skal vedtage foranstaltninger vedrørende "betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring". Da denne artikel gælder såvel flygtninge som andre kategorier af tredjelandstatsborgere, udgør den retsgrundlaget for medtagelsen i dette forslag af betingelser for flygtninges opholdstilladelse, herunder deres ret til for eksempel beskæftigelse og uddannelse.

Artikel 63 er således det korrekte retsgrundlag for et forslag om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som

flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse i medlemsstaterne.

EF-traktatens afsnit IV finder ikke anvendelse på Det Forenede Kongerige og Irland, medmindre disse to lande træffer anden beslutning i overensstemmelse med protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaterne. EF-traktatens afsnit IV finder heller ikke anvendelse på Danmark i medfør af protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaterne.

7. PRINCIPPERNE OM NÆRHED OG PROPORCIONALITET: BEGRUNDELSE OG MERVÆRDI

Nærhed

Indsættelsen af det nye afsnit IV, Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab viser, at de høje kontraherende parter ønskede at give Det Europæiske Fællesskab kompetence på disse områder. Det Europæiske Fællesskab har imidlertid ikke enekompetence på området.

Det betyder, at Fællesskabet, selv om den politiske vilje til at gennemføre en fælles politik for asyl og indvandring er til stede, skal handle i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 5, hvilket betyder, at det kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på EU-plan. Direktivforslaget opfylder disse kriterier.

Oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed indebærer, at der skal vedtages foranstaltninger på asylområdet. Dette initiativs specifikke målsætning er at fastsætte minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse i medlemsstaterne. De standarder, der fastsættes i dette forslag, skal kunne anvendes gennem minimumsbetingelser i alle medlemsstaterne. Fastsættelsen af minimumsstandarder på EU-plan skal ske via en foranstaltning som den, der foreslås her. De vil være medvirkende til at begrænse asylansøgere sekundære bevægelser som følge af divergerende procedurer i medlemsstaterne. Fremover vil asylansøgere være mindre tilbøjelige til at vælge modtagerland på grundlag af divergerende beskyttelsesordninger. De vil også være mindre tilbøjelige end tidligere til at vælge deres modtagerland ud fra de forskellige niveauer af rettigheder og ydelser, som medlemsstaterne knytter til anerkendelse af en form for international beskyttelse. Den fortsatte mangel på tilnærmede regler for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der på anden måde har behov for international beskyttelse, ville have en negativ indvirkning på andre asylinstrumenters effektivitet.

Når først minimumsstandarderne for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der på anden måde har behov for international beskyttelse, er på plads, vil indførelsen af et effektivt system til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandling af en asylansøgning, derimod være fuldt ud berettiget. Personer, der søger om international beskyttelse uden at have fuldkommen frihed til at vælge, hvor de vil indgive ansøgning, bør kunne forvente, at deres påberåbelse af international beskyttelse

behandles ens i enhver af Den Europæiske Unions medlemsstater, og at en godkendelse af en sådan påberåbelse resulterer i et sammenligneligt sæt af rettigheder og ydelser. Den tanke, at en enkelt medlemsstat er ansvarlig for vurdering af en ansøgning om international beskyttelse, bliver mere acceptabel for ansøgerne, hvis alle medlemsstater anvender de samme minimumsstandarder. Samtidig burde minimumsstandarder for godkendelse og indholdet af de to beskyttelsesordninger begrænse betydningen af faktorer, der er bestemmende for de sekundære bevægelser inden for EU, og på den måde vil de være med til at sikre effektiviteten af den mekanisme, som afgør, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

Fastsættelse af fælles minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der på anden måde har behov for international beskyttelse, er et grundlæggende redskab til at gøre nationale asylsystemer mere effektive og et fælles europæisk asylsystem mere troværdigt.

Proportionalitet

Fællesskabets initiativ skal have den enkleste form, der gør det muligt at nå målene med forslaget og gennemføre foranstaltningerne så effektivt som muligt. I denne ånd har man som retsinstrument valgt et direktiv, der giver mulighed for at fastsætte minimumsstandarder, mens de nationale myndigheder selv kan vælge den bedst egnede form og metoderne til at gennemføre direktivet i deres nationale retssystem. Forslaget er koncentreret om en række minimumsstandarder, der er strengt nødvendige for sammenhængen i det planlagte initiativ, uden at man fastsætter standarder for andre aspekter af asylpolitikken. Med henblik på at sikre overensstemmelse med det fælles europæiske asylsystem og med andre forslag til fællesskabsinstrumenter på indvandringsområdet refererer forslaget til henholdsvis forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (KOM(2000) 578), forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM(2001) 181), forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (KOM(2001) 447), Rådets direktiv (2001/55/EF) om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf, det ændrede forslag til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring (KOM(2000) 624) samt forslaget til Rådets direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (KOM(2001) 127). Endelig kræver flere bestemmelser, at medlemsstaterne blot forfølger visse målsætninger (f.eks. anmodes de om at tage særlig hensyn til ansøgninger om international beskyttelse fra personer med særlige behov), samtidig med at de giver medlemsstaterne fuldkommen frihed til at vælge midlerne til at forfølge disse målsætninger. Forslaget er derfor ikke mere vidtgående, end hvad der kræves for at opfylde direktivets formål.

BEMÆRKNINGER TIL ARTIKLERNE

KAPITEL I

Emne, definitioner og anvendelsesområde

Artikel 1

Denne artikel beskriver direktivets formål, der er at skabe rammer for en international beskyttelsesordning, baseret på det internationale samfunds og EU's eksisterende forpligtelser og medlemsstaternes gældende praksis og opdelt i de to komplementære kategorier flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus med henblik på at bevare Genève-konventionens forrang i en sådan ordning. Den fastsætter minimumsstandarder for anerkendelse af og efterfølgende indrømmelse af status til tredjelandstatsborgere og statsløse, som falder ind under disse kategorier, men lovgiver ikke om personer, som medlemsstaterne vælger at indrømme en sådan status af medfølelse eller humanitære årsager.

Artikel 2

Definitioner

Denne artikel indeholder definitioner på de forskellige begreber og udtryk, der bruges i forslagets bestemmelser.

- a) I hele forslaget henviser udtrykket "international beskyttelse" til den beskyttelse, der ansøges om af tredjelandstatsborgere eller statsløse, eller som ydes dem af medlemsstater i stedet for den beskyttelse, som tidligere er blevet ydet af en persons oprindelsesland eller sædvanlige opholdsland. Begrebet "international beskyttelse" rummer de to særskilte, men indbyrdes komplementære elementer flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus.
- b) I hele forslaget henviser udtrykket "Genève-konventionen" til konventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951, som suppleret ved New York-protokollen af 31. januar 1967. Alle medlemsstaterne er part i begge disse uden nogen tidsmæssige eller geografiske begrænsninger.
- c) En "flygtning" er en person, der opfylder kravene i Genève-konventionens artikel 1A.
- d) "Flygtningestatus" er den status, en medlemsstat tildeler en tredjelandstatsborger eller statsløs, som er flygtning og som sådan får adgang til denne medlemsstats område.
- e) I hele forslaget henviser udtrykket "person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse" til en person, der ikke kan godkendes som flygtning, men som på anden måde opfylder bestemmelserne vedrørende international beskyttelse som beskrevet i kapitel II og IV i dette direktiv. Udtrykket henviser til en person, der har godtgjort en velbegrunnet frygt for at blive udsat for anden alvorlig overlast i oprindelseslandet af en eller flere af de grunde, der er beskrevet i kapitel IV, men som ikke kan anerkendes som flygtning.
- f) "Subsidiær beskyttelsesstatus" er en form for international beskyttelsesstatus, forskellig fra, men komplementær til flygtningestatus, som en medlemsstat tildeler en tredjelandstatsborger eller en statsløs, som ikke er flygtning, men på anden måde har

behov for international beskyttelse, og som sådan får indrejsetilladelse i denne medlemsstat.

- g) En "ansøgning om international beskyttelse" eller en "ansøgning" er en anmodning fra en tredjelandstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, som kan forstås som værende begrundet med, at han eller hun er flygtning eller har behov for subsidiær beskyttelse. Enhver ansøgning om international beskyttelse skal vurderes i henhold til bestemmelserne i direktivet om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus og forudsættes at være en asylansøgning, medmindre en tredjelandstatsborger eller en statsløs udtrykkelig anmoder om en anden form for beskyttelse, som der kan søges om separat.
- h) "Asylansøgning" defineres med henvisning til definitionen af "flygtning" i Genèvekonventionen, som anført i dette direktivs kapitel II og III.
- i) "Ansøgning om subsidiær beskyttelse" defineres med henvisning til fortolkningen af tre kategorier af personer, som anses for at have behov for international beskyttelse i henhold til medlemsstaternes forpligtelser under visse menneskerettighedsinstrumenter eller ud fra tidligere eksisterende og udbredt medlemsstatspraksis, som ikke falder ind under den begrundelse, at den pågældende er flygtning.
- j) Definitionen på "familiemedlemmer" indeholder bestemmelser for bevarelse af familieenheden, der er hentet i forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.
 - (i) Dette led vedrører ægtefæller eller samlevende (der kan være af samme køn), men bestemmelsen vedrørende samlevende gælder kun i medlemsstater, hvor sådanne samlivsforhold behandles ligesom ægteskabelige forhold i retlig henseende. Denne bestemmelse afføder ingen faktisk harmonisering af nationale regler om anerkendelse af samlevende; den tillader kun, at ligestillingsprincippet finder anvendelse. For at undgå misbrug kræves det, at samleverne lever i et varigt samlivsforhold, hvilket kan bevises ved, at de fremlægger dokumentation for, at de bor sammen, eller ved hjælp af troværdige vidneudsagn.
 - (ii) Dette led vedrører børn af gifte eller ugifte par, som selv er ugifte og afhængige af forældrene, uanset om de er mindreårige eller myndige. Børn, der er født uden for ægteskab, børn af tidligere ægteskaber og adoptivbørn behandles på samme måde som børn født i ægteskab. Myndige ugifte børn er derfor omfattet, hvis de er afhængige af forældrene, enten fordi de objektivt set ikke er i stand til at forsørge sig selv, eller på grund af deres helbred.
 - (iii) Dette led vedrører familiemedlemmer, som ikke allerede er omfattet, hvis de var afhængige af ansøgeren på tidspunktet for udrejse fra oprindelseslandet. De skal derfor objektivt være ude af stand til at forsørge sig selv, have alvorlige helbredsproblemer eller have været udsat for særlig traumatiske oplevelser. Det kan være børnebørn, bedsteforældre, oldeforældre eller andre voksne, som er afhængige af ansøgeren.
- k) Begrebet "ledsagende familiemedlemmer" defineres i forhold til definitionen på familiemedlemmer i litra k) og den kendsgerning, at de befinder sig i værtslandet i forbindelse med asylansøgningen. Formålet er at udelukke familiemedlemmer fra

familiesammenføring i medfør af dette direktiv, hvis de befinder sig i værtslandet af andre årsager (f.eks. arbejde), eller hvis de befinder sig i en anden medlemsstat eller i et tredjeland.

- l) Begrebet "uledsaget mindreårig" er taget fra definitionen i Rådets resolution af 26. juli 1997 om uledsagede mindreårige, der er statsborgere i tredjelande.
- m) En "opholdstilladelse" henviser til en hvilken som helst formel tilladelse til at opholde sig i en begrænset eller ubegrænset periode på en medlemsstats område.
- n) Begrebet "oprindelsesland" henviser til det land, hvor ansøgeren er statsborger eller tidligere har haft sædvanlig bopæl.

Artikel 3

Anvendelsesområde

Denne artikel vedrører direktivets anvendelsesområde.

Anvendelsen af udtrykket "tredjelandstatsborgere og statsløse" henviser til sprogbroen i EF-traktatens artikel 63, stk. 1, litra c).

Artikel 4

Gunstigere bestemmelser

Dette direktivforslag fokuserer kun på minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse. De relevante bestemmelser i Amsterdam-traktaten skal ikke forstås sådan, at de forhindrer medlemsstaterne i at tilbyde mere end de vedtagne minimumsstandarder på dette område, navnlig med hensyn til rettigheder og ydelser, som indrømmes personer, hvis behov for international beskyttelse anerkendes. Denne artikel tillader derfor medlemsstaterne at give asylansøgere gunstigere forhold, hvis disse forhold er forenelige med de minimumsstandarder, der er fastlagt i direktivet.

KAPITEL II

Ret til international beskyttelse

Afsnit 1

International beskyttelse

Dette kapitel opstiller de fælles tilgrundliggende nødvendige krav, som en ansøger skal opfylde for at opnå en af de to former for international beskyttelse, som er beskrevet i dette direktiv. Det er baseret på og udvider de principper, der ligger til grund for godkendelse af ansøgere til flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Det har som styrende princip den tanke, at en person kun har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller anden alvorlig overlast, og dermed er berettiget til en medlemsstats beskyttelse, hvis der ikke med rimelig sandsynlighed ydes beskyttelse fra en hjemlig instans, som regel ansøgerens hjemland.

Artikel 5

Elementerne i international beskyttelse

Denne artikel opstiller de to separate, men komplementære typer modtagere af international beskyttelse, nemlig "flygtninge" og "modtagere af subsidiær beskyttelse".

- 1) Dette stykke opstiller en definition på en flygtning, som er i overensstemmelse med Genève-konventionen og yderligere uddybet i kapitel III i dette direktiv. Det bekræfter det princip, at en flygtning kun kan betragtes som sådan, hvis den pågældende nærer velbegrundet frygt for forfølgelse af en eller flere af fem bredt definerede grunde: race, religion, nationalitet, medlemskab af en bestemt samfundsgruppe og politisk overbevisning. Frygten skal være af en sådan karakter, at ansøgeren ikke vil eller ikke kan påberåbe sig beskyttelse fra det land, hvor den pågældende er statsborger.
- 2) Dette stykke opstiller definitionen på, hvem der bør være berettiget til subsidiær beskyttelse, og bestemmer, at kategorien bør fortolkes yderligere med henvisning til kapitel IV i dette direktiv. Skønt Genève-konventionen menes at være tilstrækkelig bred og omfattende til at yde beskyttelse af et betydeligt antal af de personer, der har behov for den, har internationale menneskeretsinstrumenter og medlemsstaternes praksis på dette område udvidet den internationale beskyttelses anvendelsesområde yderligere. Direktivets mål er at sørge for, at en minimumsstandard for subsidiær beskyttelse er til rådighed som supplement til Genève-konventionen i alle medlemsstater som en afspejling af, hvad der har været almindelig praksis på medlemsstatsniveau og som et skridt hen imod harmonisering.

Udtrykket "alvorlig uberettiget overlast" anvendes her som en del af den integrerede holdning, man har til hele begrebet "international beskyttelse" og dets to særskilte, men nært forbundne elementer "flygtningestatus" og "subsidiær beskyttelsesstatus". Forfølgelse defineres som en form for alvorlig uberettiget overlast, der er årsagsmæssigt forbundet med en eller flere af de fem grunde, der er omhandlet i Genève-konventionen. Hvis der er velbegrundet frygt for alvorlig uberettiget overlast af en grund, som ikke er omfattet af Genève-konventionen, vil en ansøger, under forbehold af kriterierne i direktivets kapitel IV, blive anset for på anden måde at have behov for international beskyttelse og få tildelt subsidiær beskyttelsesstatus. Mens udtrykket "velbegrundet frygt for forfølgelse" bruges som kort form i forbindelse med flygtninge, bruges det udvidede udtryk "velbegrundet frygt for anden alvorlig (uberettiget) overlast" på lignende måde i hele teksten om personer, der nyder subsidiær beskyttelse.

Udtrykket "uberettiget" føjes til definitionen på "alvorlig overlast" for at afspejle, at der er omstændigheder, hvorunder en stat *kan* være *berettiget* til at træffe foranstaltninger, der skader enkeltpersoner, som for eksempel i tilfælde af undtagelsestilstand eller i spørgsmål om national sikkerhed. Sådanne tilfælde af "berettiget" overlast vil sandsynligvis sjældent forekomme, men det ville være i strid med menneskerettighedsinstrumenter, som for eksempel den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, at udelukke muligheden af, at en kontrolleret afvigelse fra menneskerettighedsstandarderne, under begrænsede og særlige omstændigheder, kan være berettiget, som regel af hensyn til mere generelle fælles interesser.

Personer, der nyder subsidiær beskyttelse, er ikke nødvendigvis mindre "værdige" til beskyttelse end flygtninge, men for at kunne opfylde kravet om "fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen" og i erkendelse af, at Genève-konventionen er tilstrækkelig bred og omfattende til at dække et betydeligt antal af dem, der har et reelt behov for international beskyttelse, vil man normalt først overveje, om en ansøger kan godkendes til subsidiær beskyttelse, når det er fastslået, at den pågældende ikke kan anerkendes som flygtning.

Undtagelsen fra denne regel er, at en ansøger til international beskyttelse indgiver en ansøgning med begrundelser, der specifikt udelukker Genève-konventionen. I sådanne tilfælde bør godkendelsen overvejes på grundlag af kapitel II og IV i dette direktiv, uden hensyntagen til kapitel III. Bestemmelserne i dette stykke berører i øvrigt ikke medlemsstaternes forfatningsmæssige forpligtelser (som for eksempel forfatningsmæssigt asyl).

- 3) Dette stykke forbinder elementerne i international beskyttelse, som beskrevet i afsnit 1, med vurderingen af ansøgerens frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast i oprindelseslandet i henhold til afsnit 2.

Artikel 6

Udvidelse af den internationale beskyttelse til at omfatte ledsagende familiemedlemmer

Denne artikel fastsætter udvidelsen af den internationale beskyttelse til at omfatte alle ledsagende familiemedlemmer som defineret i dette direktivs artikel 2.

- 1) Dette stykke tydeliggør, at afhængige familiemedlemmer er berettiget til samme status som hovedansøgeren til asyl, og at en sådan ret udelukkende hidrører fra det faktum, at de er familiemedlemmer.
- 2) Dette stykke indeholder en undtagelse fra det i stk. 1 omhandlede princip. Stykket giver mulighed for, at et familiemedlem, som ellers ville være berettiget til beskyttelsesstatus, kan udelukkes fra dette direktivs bestemmelser, såfremt regler i direktivets kapitel III og IV, der vedrører de i Genève-konventionen omhandlede udelukkelsesklausuler, gælder for dette familiemedlem.

Afsnit 2

Vurdering af ansøgerens frygt for forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast

Artikel 7

Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse

Denne artikel omhandler ansøgning om international beskyttelse og vurderingen af, om ansøgningen er objektivt velbegrunder. Den opstiller regler, som kan være en hjælp til at fastslå, om en ansøgning om international beskyttelse er velbegrunder eller ej. Ved afgørelsen af, hvilke regler der var relevante i denne fase, har man set nøje på Genève-konventionen, den fælles holdning og flygtningehåndbogen.

- a) Denne bestemmelse afspejler det princip, at ansøgninger om international beskyttelse bør undersøges individuelt i forhold til de objektive forhold, der vides at herske i oprindelseslandet eller det sædvanlige opholdsland. Skønt bevisbyrden i princippet

påhviler ansøgeren, deles pligten til at verificere og vurdere alle relevante kendsgerninger af ansøgeren og den medlemsstat, som er ansvarlig for behandling af ansøgningen.

- b) Dette stykke fastslår det princip, at behovet for international beskyttelse skal være rettet mod fremtiden, og at ansøgerens frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast i oprindelseslandet kan være velbegrundet, hvis den godtgøres objektivt. Hvis der er rimelig sandsynlighed for, at den frygtede situation opstår, efter at en ansøger er vendt tilbage til oprindelseslandet, er frygten velbegrundet. Det relevante spørgsmål er, hvorvidt der er rimelig sandsynlighed for, at den frygtede situation, at en person bliver forfulgt eller på anden måde udsættes for alvorlig, uberettiget overlast, opstår. Frygten for forfølgelse eller anden alvorlig overlast kan være velbegrundet, selv hvis der ikke er overvejende sandsynlighed for, at den pågældende vil blive forfulgt eller lide en sådan overlast, men blot risikoen eller en svag mulighed herfor er et utilstrækkeligt grundlag for anerkendelse af behovet for international beskyttelse.
- c) Dette stykke vedrører det faktum, at hvis en ansøger til international beskyttelse allerede har været genstand for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast eller for trusler om forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast, skal dette tages som en alvorlig indikation for risikoen for forfølgelse, medmindre der inden da er sket en radikal og relevant ændring af forholdene i ansøgerens oprindelsesland eller i den pågældendes relationer til oprindelseslandet.
- d) Dette stykke afspejler det princip, at der ved vurderingen af ansøgninger om international beskyttelse skal anlægges en helhedsvurdering af de faktiske forhold i forbindelse med ansøgningen. Hvis ansøgeren for eksempel er et barn eller en ung, skal der ved vurderingen af, om en given risiko er tilstrækkeligt alvorlig til at udgøre forfølgelse eller anden alvorlig overlast, tages hensyn til børnespecifikke former for overtrædelse af menneskerettighederne.

Med henvisningen til alder gøres der i dette stykke navnlig opmærksom på den potentielle sårbarhed og de enestående omstændigheder ved en uledsaget mindreårigs ansøgning om international beskyttelse. I artikel 3 i FN's konvention om barnets rettigheder fra 1989 hedder det: "I alle foranstaltninger vedrørende børn ... skal barnets tarv komme i første række". Dette bindende princip, der er implicit i dette stykke, omtales eksplicit i betragtningerne, således at det kan anvendes som et redskab for fortolkningen af alle de bestemmelser i dette direktivforslag, der vedrører mindreårige. Mere specifikt bør medlemsstaterne ved vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse tage følgende i betragtning:

- a) det faktum, at barnets alder og modenhed og dets udviklingsfase udgør en del af ansøgningens faktuelle sammenhæng
- b) det faktum, at børn kan manifestere deres frygt anderledes end voksne
- c) det faktum, at børn sandsynligvis har begrænset viden om forholdene i deres oprindelsesland
- d) eksistensen af børnespecifikke former for forfølgelse og tvangsarbejde som f.eks. indrullering af børn i hære, handel med henblik på seksuel udnyttelse og tvangsarbejde.

I denne forbindelse menes definitionen på flygtning, navnlig de fem grunde til forfølgelse, at være tilstrækkelig bredt formuleret til at kunne omfatte flygtningebørn. De bør ikke automatisk indrømmes subsidiær beskyttelse, alene på det grundlag at de er børn.

Hvis en kvinde anmoder om international beskyttelse, skal der tages højde for det faktum, at forfølgelse, som omhandlet i Genève-konventionen, kan tage form af seksuel vold eller andre kønsspecifikke midler. Hvis forfølgelsesmetoden er kønsspecifik, bør dette ikke tilsløre årsagen til, at forfølgelsen fandt sted. For eksempel kan flygtende kvinder have været udsat for seksuelle overgreb på grund af deres religion, politiske anskuelser eller nationalitet. I sådanne tilfælde er seksuelle overgreb utvetydigt en form for forfølgelse, og enhver af konventionens grunde som beskrevet i artikel 12 kan finde anvendelse. Men seksuelle overgreb mod flygtende kvinder, som for eksempel lemlæstelse af genitalierne, kan også være påført dem alene på grund af deres køn. I sådanne situationer kan forfølgelsesgrunden "tilhørsforhold til en given social gruppe" finde anvendelse.

Kommissionen anerkender betydningen og anvendeligheden af specifikke "retningslinjer" til bedømmelse af ansøgninger om international beskyttelse fra såvel mindreårige som kvinder. Den finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at anvende hverken første fase af det fælles europæiske asylsystem eller et direktiv til indførelsen af sådanne retningslinjer på EU-plan nu. Den opfordrer derfor medlemsstaterne til i samråd med FN's Højkommissariat for Flygtninge at udvikle sådanne retningslinjer på nationalt plan.

- e) En ansøgning om international beskyttelse kan også være baseret på troværdige vidnesbyrd om, at gældende love eller bestemmelser i oprindelseslandet tillader eller tolerer forfølgelse af eller anden alvorlig overlast mod en person eller en relevant gruppe, som ansøgeren bevisligt er medlem af, og at der er rimelig sandsynlighed for, at sådanne love eller bestemmelser vil finde anvendelse. Der er ikke tale om velbegrundet frygt, hvis loven er forældet og ikke anvendes i praksis.

Artikel 8

Behov for international beskyttelse, som opstår på stedet

Denne artikel vedrører ansøgninger om international beskyttelse, der indgives *på stedet*, i tilfælde hvor behovet for en sådan beskyttelse først opstår, når en ansøger allerede opholder sig på en medlemsstats område, hyppigst som følge af ændrede forhold i oprindelseslandet.

- 1) Dette stykke forklarer, at frygten for forfølgelse eller anden alvorlig overlast, ikke nødvendigvis skal have været til stede, da personen forlod sit oprindelsesland, men at en påberåbelse *på stedet*, baseret på relevante ændringer i personens oprindelsesland efter udrejsen derfra, kun vil blive anerkendt, hvis det godtgøres, at disse ændringer giver anledning til den pågældendes velbegrundede frygt for forfølgelse eller anden alvorlig overlast.
- 2) Dette stykke vedrører ansøgninger *på stedet* baseret på ansøgerens aktiviteter efter udrejsen fra oprindelseslandet. En ansøgning kan bedst begrundes, hvis de tilgrundliggende aktiviteter er et udtryk for og en videreførelse af holdninger, som ansøgeren allerede havde i oprindelseslandet, og de er relateret til behovet for

international beskyttelse. En sådan kontinuitet er imidlertid ikke et absolut krav, men kan give et fingerpeg om ansøgningens troværdighed.

Stykket omhandler også misbrug af ansøgninger *på stedet*. Det faktum, at en persons frygt for forfølgelse eller anden alvorlig overlast er konstrueret, betyder ikke nødvendigvis, at en sådan frygt ikke kan være velbegrundet og derfor tilstrækkelig til at hjemle indrømmelse af international beskyttelse. Hvor det imidlertid med rimelig grad af sikkerhed kan fastslås, at aktiviteterne siden afrejsen fra oprindelseslandet har været et påskud for at skabe de nødvendige betingelser for international beskyttelse, har medlemsstaterne ret til at tage udgangspunkt i den antagelse, at disse aktiviteter ikke i princippet giver grundlag for en sådan indrømmelse, og der vil være alvorlig grund til at sætte spørgsmålstegn ved ansøgerens troværdighed. Medlemsstaterne bør dog sikre sig, at de kompetente myndigheder anerkender ansøgere som personer med behov for international beskyttelse, hvis myndighederne i den pågældendes oprindelsesland med rimelighed kan forventes at få kendskab til aktiviteter som omhandlet i dette stykke, og disse aktiviteter af myndighederne vil blive opfattet som udtryk for en undergravende holdning eller på anden måde afvigende mening eller egenskab, og der således opstår velbegrundet frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast.

Artikel 9

Årsager til overlast og beskyttelse

Denne artikel omhandler begrebet statslig beskyttelse og følger det argument, at hovedbegrundelsen bag Genève-konventionen og ordninger for subsidiær beskyttelse er, at alle mennesker har ret til at leve uden risiko for forfølgelse eller anden alvorlig overlast, og at de under truslen om en sådan overlast bør have adgang til effektiv statslig beskyttelse.

- 1) Dette stykke følger praksis i langt størstedelen af medlemsstaterne og andre aktører på verdensplan ved at bekræfte, at frygten for forfølgelse eller alvorlig, uberettiget overlast også kan være velbegrundet, hvis risikoen herfor ikke alene har sit udspring i staten, men også i parter eller organisationer, der kontrollerer staten, eller i ikke-statslige aktører, hvor staten ikke kan eller ikke vil yde effektiv beskyttelse. Årsagen til forfølgelse eller alvorlig, uberettiget overlast anses for irrelevant. Det relevante spørgsmål er, hvorvidt en ansøger kan opnå effektiv beskyttelse mod en sådan overlast, eller truslen om overlast, i oprindelseslandet. Hvis forfølgelse eller anden alvorlig, uberettiget overlast har sit udspring i staten, er en sådan frygt velbegrundet, fordi der rent faktisk ikke er nogen reel mulighed for beskyttelse i oprindelseslandet. Hvis den har sit udspring i ikke-statslige aktører, er en sådan frygt kun velbegrundet, hvis staten *ikke vil* eller i praksis *ikke kan* yde beskyttelse mod en sådan overlast.
- 2) Dette stykke omhandler vurderingen af effektiviteten, herunder tilgængeligheden, af statslig beskyttelse. Der skal være etableret et system til beskyttelse i hjemlandet og et maskineri til påvisning, retsforfølgning og afstraffelse af handlinger, der udgør forfølgelse eller anden alvorlig overlast. Det afgørende spørgsmål er, om et sådant system som helhed yder tilstrækkelig og tilgængelig beskyttelse for alle medlemmer af befolkningen. Hvis et system skal yde effektiv beskyttelse, skal staten kunne og ville benytte det, så der er minimal risiko for forfølgelse eller anden overlast.

3) I den første del af denne vurdering, som vedrører fastslåelse af, om staten har taget eller med rimelighed kan forventes at tage skridt til at kontrollere eller bekæmpe påførelsen af overlast, bør medlemsstaterne tage følgende faktorer i betragtning:

- a) *Generelle forhold i oprindelseslandet*
- b) *statens medvirken til, at personer udsættes for den pågældende overlast*
- c) *statens politik i forbindelse med den pågældende overlast, herunder eksistensen af en straffelov, der gør forfølgernes voldelige angreb strafbare med domme, der står mål med forbrydelsernes alvor*
- d) *de påståede forfølgernes indflydelse på statsembeds mænd*
- e) *hvorvidt en eventuel officiel indgriben er af betydning eller blot pro forma, herunder en vurdering af politimyndighedernes vilje til at påvise, retsforfølge og straffe lovovertrædere*
- f) *hvorvidt der tegner sig et mønster af passivitet fra statens side*
- g) *hvorvidt staten afviser at skride ind*
- h) *hvorvidt staten har taget skridt til at forhindre påførelsen af overlast.*

I den anden del af denne vurdering, som vedrører fastslåelse af, om ansøgeren har rimelig adgang til statslig beskyttelse, bør medlemsstaterne tage følgende faktorer i betragtning:

- i) *Ansøgerens bevis for, at de påståede forfølgere ikke er underlagt statens kontrol*
- j) *kvaliteten af den beskyttelse ansøgeren har adgang til, idet der tages hensyn til, at ansøgere som gruppe ikke må være afskåret fra retsbeskyttelse*
- k) *de eventuelle skridt ansøgeren har taget til at opnå støtte fra statsembeds mænd, og statens reaktion på disse forsøg.*

Artikel 10

National beskyttelse

Denne artikel omhandler muligheden for flugt eller beskyttelse mod forfølgelse eller anden alvorlig overlast inden for oprindelseslandets område. Ud fra princippet om, at international beskyttelse mod overlast først skal indrømmes, når den pågældende ikke beskyttes af hjemlandet, giver denne bestemmelse medlemsstaterne mulighed for at afvise ansøgninger om international beskyttelse, hvis det kan fastslås, at effektiv beskyttelse kan opnås i hvert fald i en del af oprindelseslandet eller det sædvanlige opholdsland, og at ansøgeren med rimelighed kan sendes tilbage dertil.

- 1) Ifølge dette stykke er det en forudsætning for national beskyttelse som alternativ, at kendsgerningerne ved en ansøgers påberåbelse af international beskyttelse undersøges af medlemsstaterne, inden de tager stilling til, om en ansøger med rimelighed kan sendes tilbage. Kun hvis der i øvrigt ville blive indrømmet

international beskyttelse, kan medlemsstaterne overveje muligheden af national beskyttelse. Med andre ord kun hvis ansøgeren godtgør en velbegrundet frygt for forfølgelse eller anden alvorlig overlast i en del af oprindelseslandet eller det sædvanlige opholdsland, vil der blive foretaget en undersøgelse af, om en sådan frygt vil være ubegrundet i en anden del af landet. Ved denne undersøgelse skal der foretages en vurdering af, om effektiv beskyttelse mod forfølgelse eller anden alvorlig overlast er nogenlunde tilgængelig i oprindelseslandet. Eftersom en national regering antages at have beføjelser på hele det nationale område, er der stærke indicier imod, at der findes national beskyttelse, hvis den forfølgende part er eller sponsoreres af den nationale myndighed. National beskyttelse er sandsynligvis mulig, hvis truslen om overlast fremsættes af en ikke-statslig aktør.

- 2) Dette stykke omhandler de hensyn, der skal tages ved afgørelse af, om frygten for at vende tilbage til en del af oprindelseslandet er velbegrundet. Som en del af den proces fastsætter stykket visse minimumsbetingelser for fastslåelse af, om en ansøger til international beskyttelse med rimelighed kan nægtes denne status og sendes til en del af oprindelseslandets eller det sædvanlige opholdslands område som omhandlet i stk. 1. Ved fastslåelse af det rimelige i en tilbagevenden til det foreslåede sted, bør der tages hensyn til den sikkerhed og de politiske og sociale forhold, der hersker i den del af landet, og til ansøgerens eventuelle særlige sårbarhed.

KAPITEL III

Anerkendelse af flygtningestatus

Det foregående kapitel fastsatte de nødvendige generelle forhåndsbetingelser for, at der kan bevilges enten flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus og uddybede begreberne "velbegrundet frygt" og "statslig beskyttelse". Dette kapitel fokuserer på de faktorer, som er specifikke for godkendelse som flygtning, navnlig begrebet "forfølgelse" og årsagerne hertil, og det bygger i høj grad på den fælles holdning og Genève-konventionen, selv om forfølgelse faktisk ikke er defineret i Genève-konventionen.

Artikel 11

Forfølgelsens art

Denne artikel omhandler forfølgelsens art og fastsætter nogle principper for fortolkningen heraf.

- 1) Eftersom begrebet forfølgelse ikke er baseret på tid, er hensigten, at fortolkningen af forfølgelse i denne artikel skal være fleksibel, smidig og tilstrækkeligt åben til at afspejle de stadigt skiftende former for forfølgelse, som kan udgøre et grundlag for flygtningestatus.
 - a) Dette stykke stiller den betingelse, at handlinger, som frygtes eller har fundet sted, for at kunne karakteriseres som forfølgelse, skal være overlagte, vedvarende eller systematiske og være af en tilstrækkelig alvorlig karakter til at gøre tilbagevenden til oprindelseslandet uforsvarlig. De skal også være baseret på en af de årsager, der er omtalt i Genève-konventionens artikel 1 A som yderligere uddybet i artikel 12, stk. 1-5. Gentagelsen af diskriminerende foranstaltninger, som hver især muligvis ikke er alvorlige

nok til at udgøre forfølgelse, kan give anledning til et berettiget krav om flygtningestatus med kumulative begrundelser.

- b) Dette stykke omhandler forfølgelse i form af administrative og/eller retlige foranstaltninger, der enten i sig selv udgør forfølgelse eller tilsyneladende er lovmedholdelige og misbruges med henblik på forfølgelse, eller som træffes i strid med loven. Generelle foranstaltninger med henblik på opretholdelse af den offentlige orden, beskyttelse af statens sikkerhed eller bevarelse af folkesundheden udgør normalt ikke forfølgelse, så længe de opfylder de krav til berettiget begrænsning af eller afvigelse fra menneskerettigheder, der er vedtaget ved international lovgivning.
- c) Led i), og ii), i dette stykke omhandler legitim lovhåndhævelse. Retsforfølgelse af strafbare handlinger eller straf for overtrædelse af en almindeligt gældende lov vil som regel ikke kunne betegnes som forfølgelse. Det kan forholde sig anderledes, hvis oprindelseslandet griber til diskriminerende forfølgelse eller pådømmelse, hvis det idømmer diskriminerende eller umenneskelig straf, eller hvis dets lovgivning indebærer, at udøvelsen af grundlæggende internationale menneskerettigheder gøres til strafbare handlinger, eller krav om, at en person begår handlinger, der er i strid med international lovgivnings grundlæggende normer.
- d) Dette stykke omhandler militærtjeneste. Heri fastslås det, at retsforfølgning eller straf for at have nægtet at opfylde en almindelig pligt til at udføre militærtjeneste, enten som militærnægter, ved uberettiget fravær, unddragelse eller desertering, ikke normalt vil blive betragtet som forfølgelse. Det kan imidlertid forholde sig anderledes, hvis oprindelseslandet nægter ansøgeren retfærdig rettergang eller foretager diskriminerende udskrivning, pålægger pligter eller tjenesteforhold på diskriminatorisk grundlag eller idømmer sanktioner for manglende opfyldelse af værnepligt på diskriminatorisk grundlag, og derved udsætter ansøgeren for uforholdsmæssig eller urimelig straf eller undlader at tilbyde et rimeligt og ikke-diskriminatorisk alternativ til militærtjeneste for personer med reelle politiske, religiøse eller moralske anfægtelser.

I tilfælde af krig eller konflikter kan forfølgelse eller straf for at nægte at udføre militærtjeneste også i sig selv udgøre forfølgelse, hvis den pågældende kan godtgøre, at udførelse af militærtjeneste vil kræve deltagelse i militære handlinger, som er uforenelige med hans eller hendes ægte og inderlige moralske, religiøse eller politiske overbevisninger eller med andre gyldige samvittighedsgrunde. Det er lettere at dokumentere gyldige grunde til at nægte militærtjeneste, hvis den militære handling, som den pågældende skulle deltage i, strider imod grundlæggende regler for menneskelig adfærd og/eller er blevet fordømt af det internationale samfund. Dette er imidlertid ikke et ufravigeligt krav, og selv hvis den militære handling generelt udføres inden for de rammer, der foreskrives af reglerne for krig, kan den pågældende have gyldige samvittighedsgrunde til ikke at deltage deri. Dette er f.eks. tilfældet, hvis den pågældende er medlem af en etnisk minoritet, der kan blive nødsaget til at deltage i militære handlinger mod denne minoritet.

- 2) I dette stykke undersøges arten af (begrundelserne for) forfølgelse ved fastsættelse af nogle styrende principper, som medlemsstaterne skal følge. En godkendelse som flygtning kræver i alle tilfælde, at der er en forbindelse mellem forfølgelsen og mindst én af de fem grunde, der er opstillet i Genève-konventionen og omhandlet i dette direktivs artikel 13.
- a) Dette stykke omhandler kilderne til forfølgelse. Forfølgelse er mest indlysende, når den har sit udspring i selve staten eller i parter eller organisationer, der kontrollerer staten. Under sådanne omstændigheder er beskyttelse mod de hændelser, der frygtes eller har fundet sted, næsten pr. definition ikke-eksisterende eller ineffektiv. Men forfølgelse kan også have sit udspring i ikke-statslige instanser under forhold, hvor en stat *ikke kan eller ikke vil* yde effektiv beskyttelse mod en sådan forfølgelse. I sådanne tilfælde bør der også indrømmes flygtningestatus under forudsætning af, at de andre godkendelseskriterier i dette direktiv opfyldes.
 - b) Dette stykke omhandler tilfælde, hvor en af konventionens grunde finder anvendelse på en ansøger. Det er irrelevant, hvorvidt begrundelsen for den frygtede forfølgelse er ægte eller blot tillægges ansøgeren af staten eller en ikke-statslig aktør. For eksempel kan det være tilstrækkeligt, at en forfølgende instans blot mener, at en person har en bestemt politisk holdning, uanset om det har bund i virkeligheden eller ej.
 - c) Dette stykke omhandler emnet generel undertrykkelse eller vold. Der kan være en tendens til at nægte flygtningestatus til ansøgere, som er flygtet, somme tider i stort antal, fra situationer med omfattende undertrykkelse og vold, fordi der er mange, eller fordi deres omstændigheder er lig mange andres. De har ikke desto mindre ret til at blive anerkendt som flygtninge, hvis deres race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politiske anskuelser ligger til grund for en væsentlig del af deres velbegrundede frygt for forfølgelse. Kun hvis ingen af disse fem grunde er tydeligt medvirkende til frygten for forfølgelse, er medlemsstaterne berettiget til at yde subsidiær beskyttelse i stedet. Mens personer på flugt fra borgerkrig eller intern eller generel væbnet konflikt ikke nødvendigvis er flygtninge i konventionens forstand, skal medlemsstaterne sikre, at de heller ikke automatisk udelukkes fra flygtningestatus.

Artikel 12

Årsagerne til forfølgelse

Denne artikel skitserer principperne for grunde til forfølgelse. Artiklen henter meget fra Genève-konventionen og den fælles holdning og søger ikke at skabe nye grunde, som ikke eksplicit eller implicit anerkendes af disse instrumenter.

- a) Dette stykke opstiller regler for fortolkning af begrebet "race". Det bør fortolkes i bredeste forstand, således at det omfatter alle former for etniske grupper og samtlige sociologiske betydninger af udtrykket. Man må som regel antage, at der er tale om racebestemt forfølgelse, hvis den, der står bag forfølgelsen, på grundlag af en faktisk

eller fiktiv forskel anser den forfulgte for at høre til en anden race end hans egen, og dette ligger til grund for forfølgelsen eller frygten for forfølgelse.

- b) Dette stykke opstiller regler for fortolkning af begrebet "religion" og instruerer medlemsstaterne om at fortolke begrebet således, at det omfatter såvel teistiske, ikke-teistiske som ateistiske overbevisninger. Der kan også være tale om forfølgelse på grund af religion, når sådanne overgreb begås mod personer, som ikke ønsker at bekende sig til nogen religion, som nægter at bekende sig til en given religion, eller som ikke ønsker at underkaste sig alle eller visse ritualer og skikke forbundet med en religion.
- c) Dette stykke opstiller regler for fortolkning af begrebet "nationalitet". Udtrykket nationalitet skal ikke udelukkende forstås som statsborgerskab, men henviser også til tilhørsforhold til en etnisk, kulturel eller sproglig gruppe og kan have et vist sammenfald med begrebet "race".
- d) Dette stykke opstiller regler for fortolkning af begrebet "tilhørsforhold til en bestemt social gruppe", et udtryk der med vilje er åbent formuleret og bør fortolkes på en bred og rummelig måde. En gruppe kan være defineret ved et grundlæggende træk (f.eks. køn, seksuel orientering, alder, familieforhold eller historie) eller ved egenskaber, der er så fundamentale for identitet eller samvittighed, at medlemmer af gruppen ikke bør tvinges til at frasige sig dem (f.eks. medlemskab af en fagforening eller forsvar af menneskerettigheder).

Begrebet er ikke begrænset til snævert definerede, små grupper af personer, og der kræves intet frivilligt foreningsmæssigt forhold eller de facto samhørighed mellem medlemmerne. Henvisningen til køn og seksuel orientering indebærer ikke, at denne forfølgelsesgrund nødvendigvis omfatter alle kvinder og homoseksuelle. Begrebets anvendelse vil afhænge af særlige omstændigheder og sammenhænge i oprindelseslandet og særlige kendetegn ved forfølgelsen og den forfulgte.

Fortolkningen bør også omfatte grupper af personer, der betragtes som "inferiøre" eller "andenklasser" i lovens øjne, hvorved der ses gennem fingre med privatpersoners eller andre ikke-statslige aktørers forfølgelse, eller såfremt staten anvender loven på en diskriminatorisk måde og nægter at anvende loven til beskyttelse af en sådan gruppe. Dette kan være tilfældet, hvor kvinder er ofre for hustruvold, herunder seksuel vold og lemlæstelse, i de stater, hvor de ikke kan opnå effektiv beskyttelse mod sådanne overgreb på grund af deres køn eller socialstatus som gifte kvinder, døtre, enker eller søstre i det bestemte samfund.

- e) Dette stykke opstiller regler for fortolkning af begrebet "politiske anskuelser". Det, at en persons politiske anskuelser afviger fra regeringens, er ikke i sig selv tilstrækkelig begrundelse for at opnå flygtningestatus. Ansøgeren skal godtgøre, at myndighederne kender til eller sandsynligvis vil få kendskab til den pågældendes politiske anskuelser eller tillægge ham eller hende dem, at disse anskuelser ikke tolereres af myndighederne, samt at vedkommende, i betragtning af situationen i oprindelseslandet, sandsynligvis vil blive forfulgt på grund af sådanne anskuelser. En anskuelses politiske karakter er ikke afhængig af, at ansøgerens anskuelser eller dermed forbundne handlinger eventuelt objektivt set er ubetydelige, eller af at vedkommende ikke selv kan eller vil karakterisere anskuelsen som politisk. En handling kan også være et udtryk for en politisk anskuelse, eller bedømmes som sådan af en forfølgende instans.

Artikel 13

Bortfald af flygtningestatus

1) Denne artikel omhandler situationer, hvor det anerkendes, at flygtningestatus opretholdes, indtil og medmindre en flygtning bliver berørt af betingelserne i en af bortfaldsklausulerne i artikel 1, afsnit C, i Genève-konventionen.

a) Frivillig genoptagelse af national beskyttelse

Dette stykke omhandler den situation, at en flygtning hos myndighederne i oprindelseslandet frivilligt søger og opnår en form for diplomatisk beskyttelse, som kun tildeles landets statsborgere, som f.eks. udstedelse eller fornyelse af nationalt pas, hvorved den pågældendes behov for international beskyttelse ophører. Hvis kontakten mellem en flygtning og oprindelseslandets diplomatiske repræsentation er kommet i stand på et tilfældigt grundlag, er det usandsynligt, at flygtningen havde den i denne forbindelse nødvendige hensigt at påberåbe sig det pågældende lands beskyttelse.

b) Frivillig generhvervelse af statsborgerskab

Dette stykke omhandler den situation, at en person, som har mistet statsborgerskabet til sit oprindelsesland, frivilligt søger og får statsborgerskabet til det pågældende land tilbage. Dermed er den pågældende ikke længere flygtning. Generhvervelsen af juridisk statsborgerskab alene er ikke tilstrækkeligt til at retfærdiggøre anvendelsen af denne bortfaldsklausul; flygtningehåndbogen fastsætter, at indrømmelse af statsborgerskab i kraft af lovgivning eller ved dekret ikke er det samme som frivillig generhvervelse af statsborgerskab, medmindre statsborgerskabet udtrykkeligt eller implicit er blevet accepteret af flygtningen.

c) Erhvervelse af nyt statsborgerskab

Denne artikel fastsætter, at flygtningestatus kan bortfalde, når flygtningen har erhvervet nyt statsborgerskab og nyder beskyttelse fra det land, der har indrømmet statsborgerskabet. Erhvervelsen af juridisk statsborgerskab alene er ikke tilstrækkeligt til at retfærdiggøre anvendelsen af bortfaldsklausulen; flygtningehåndbogen fastsætter, at den internationale beskyttelsesstatus, såfremt denne status er bortfaldet i kraft af erhvervelsen af nyt statsborgerskab, og det nye statsborgerskab derefter fortabes, afhængigt af omstændighederne kan generhverves.

d) Frivillig genbosættelse i oprindelseslandet

Dette stykke omhandler den situation, at en flygtning vender tilbage til sit oprindelsesland. Hvis der er tale om gentagne tilbagerejser, må den pågældende anses for ikke længere at have behov for international beskyttelse. Det bør vurderes fra sag til sag, om dette er en objektiv kendsgerning. I almindelighed vil et konsekvent mønster med regelmæssige besøg i oprindelseslandet over en vis periode svare til genbosættelse i det pågældende land. Dette er navnlig tilfældet, hvis flygtningen benytter sig af de ydelser og faciliteter i landet, som borgerne sædvanligvis nyder godt af.

e) Ændrede forhold i oprindelseslandet

Dette stykke omhandler situationer, hvor flygtningestatus bortfalder på grund af ændrede forhold i oprindelseslandet. Det kræves, i overensstemmelse med flygtningehåndbogen og statspraksis, at en sådan ændring er af så gennemgribende og varig art, at flygtningens velbegrundede frygt for forfølgelse bortfalder. En gennemgribende ændring af forholdene er ikke det samme som en forbedring af forholdene i oprindelseslandet. Det relevante spørgsmål er, hvorvidt der er foregået en fundamental ændring af væsentlig politisk eller social betydning, som har frembragt en stabil magtstruktur, der adskiller sig fra den, der var årsag til den oprindelige velbegrundede frygt for forfølgelse. En total politisk omvæltning er det mest oplagte eksempel på en gennemgribende ændring af forholdene, om end afholdelsen af demokratiske valg, en amnestierklæring, ophævelse af undertrykkende love eller nedlæggelse af tidligere organer også kan være bevis for en sådan ændring.

En situation, som er ændret, men som også fortsat viser tegn på ustabilitet, er pr. definition ikke varig. Der må være objektiv og verificerbar dokumentation for, at menneskerettigheder generelt overholdes i det pågældende land, og navnlig at de faktorer, som gav anledning til flygtningens velbegrundede frygt for forfølgelse, varigt undertrykkes eller elimineres. Konkrete udviklinger som f.eks. organiseret hjemsendelse og hjemvendtes erfaringer såvel som rapporter fra uafhængige observatører bør tillægges betydelig vægt.

En medlemsstat, der anvender denne bortfaldsklausul, bør sikre, at en passende status, med bevarelse af tidligere erhvervede rettigheder, indrømmes personer, som er uvillige til at forlade landet af tvingende grunde, som har rod i tidligere forfølgelse eller oplevelser af alvorlig og uberettiget overlast, samt personer, som ikke kan forventes at forlade medlemsstaten, som har opholdt sig så længe i den pågældende medlemsstat, at det har ført til stærk familiemæssig, social og økonomisk tilknytning til landet.

f) Ændrede forhold i det sædvanlige opholdsland

Dette stykke er identisk med stk. 1, litra e), bortset fra at det vedrører situationer, hvor en flygtning ikke havde noget statsborgerskab på det tidspunkt, hvor den pågældende fik flygtningestatus, og frygten for forfølgelse snarere var knyttet til tilbagevenden til det sædvanlige opholdsland end til statsborgerskab.

- 2) International flygtningelovgivning og -praksis kræver, at en afgørelse om fratagelse af flygtningestatus er baseret på objektive og verificerbare beviser, og at hvert tilfælde undersøges individuelt. Endvidere bør den pågældende have lejlighed til at anfægte afgørelsen. Sådanne standarder er allerede fastlagt i diverse bestemmelser i direktivet om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Denne bestemmelse vedrører imidlertid kun fastsættelse af en minimumsstandard til anvendelse i forbindelse med vurdering af en sag om fratagelse, nemlig at den stat, som ønsker at tilbagekalde beskyttelsesstatus, bærer bevisbyrden, dvs. at staten skal dokumentere berettigelsen heraf.

Artikel 14

Udelukkelse fra flygtningestatus

- 1) Denne artikel bekræfter det princip, at en person, der falder ind under et af bortfaldsklausulerne i Genève-konventionens artikel 1, afsnit D, E og F er udelukket fra flygtningestatus. Udelukkelse kan også forekomme, hvis de forhold, som bevirker udelukkelse, bliver kendt efter indrømmelse af international beskyttelse.

Dette direktiv ikke finder anvendelse på ansøgere, for hvem følgende forhold gælder:

- a) Bistand eller beskyttelse fra De Forenede Nationer

Dette stykke henviser til bortfaldsklausulerne i Genève-konventionens artikel 1, afsnit D, som gælder enhver, der modtager beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -agenturer end De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge. Denne bortfaldsklausul blev opstillet med direkte henblik på palæstinensiske flygtninge, som modtog beskyttelse fra (UNRWA). Denne bortfaldsklausul finder kun anvendelse, såfremt beskyttelse og bistand, som ydes af De Forenede Nationers agentur, resulterer i, at den pågældendes velbegrundede frygt for forfølgelse overflødiggøres.

En person er kun udelukket fra flygtningestatus med begrundelse i beskyttelse eller bistand fra De Forenede Nationer, hvis vedkommende har modtaget en sådan beskyttelse eller bistand inden asylansøgningen og ikke på noget tidspunkt er ophørt med at nyde en sådan beskyttelse eller bistand. Udelukkelse i henhold til denne klausul vil ikke forekomme, hvis en person på grund af forhold, som den pågældende ikke har indflydelse på, er forhindret i at vende tilbage til det sted, hvor han eller hun principielt har ret til at nyde De Forenede Nationers beskyttelse eller bistand. Hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet, uden at de pågældendes stilling er definitivt afgjort i overensstemmelse med de relevante resolutioner, der er vedtaget af FN's Generalforsamling, skal sådanne personer *ipso facto* have ret til at nyde godt af dette direktivs bestemmelser.

- b) Rettigheder i opholdslandet

Dette stykke vedrører situationer, der er omfattet af Genève-konventionens artikel 1, afsnit D. Det fastsættes heri, at flygtningestatus kan nægtes, hvis de kompetente myndigheder i det land, hvor en asylansøger har taget ophold, konstaterer, at den pågældende har de rettigheder og pligter, der er knyttet til statsborgerskab i det pågældende land. Kortvarigt eller midlertidigt ophold i et sådant land kan ikke være grundlag for udelukkelse. En ansøger kan kun udelukkes, hvis der er garanteret fuld beskyttelse mod deportation eller udvisning.

- c) Ansøgere uden ret til international beskyttelse

Dette stykke forpligter medlemsstaterne til, med henblik på bevarelse af Genève-konventionens integritet og troværdighed, ikke at bevilge flygtningestatus til en ansøger i de situationer, der er beskrevet i Genève-konventionens artikel 1, afsnit D.

- (i) De forbrydelser, der henvises til i dette stykke, fortolkes som de forbrydelser, der er defineret i internationale instrumenter, som medlemsstaterne har tiltrådt, samt i resolutioner vedtaget af De Forenede Nationer og andre internationale eller regionale organisationer, for så vidt de er tiltrådt af medlemsstaterne.
 - (ii) Ved anvendelsen af dette led bør den forventede forfølgelses grovhed afvejes mod arten af den forbrydelse, som den pågældende mistænkes for. Særligt grusomme eller umenneskelige handlinger kan af medlemsstaterne betegnes som alvorlige ikke-politiske forbrydelser, selv om de begås med et påstået politisk mål for øje.
 - (iii) Dette led afspejler det faktum, at de grundlæggende principper, der er fastlagt i De Forenede Nationers Pagt bør være styrende for medlemmernes indbyrdes relationer og i forhold til det internationale samfund som helhed. Hvis disse principper krænkes af en asylansøger, kan den pågældende udelukkes fra flygtningestatus.
- 2) Grundene til udelukkelse bør alene baseres på den pågældendes personlige og bevidste adfærd.
 - 3) Den pågældende har ret til at anke afgørelsen i den pågældende medlemsstat. De relevante proceduremæssige standarder findes i forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus.
 - 4) Dette stykke fastsætter, at forpligtelsen til ikke at indrømme flygtningestatus til personer, som ikke er berettiget til den, i øvrigt ikke anfægter medlemsstaternes forpligtelser i henhold til international lovgivning, navnlig den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

KAPITEL IV

Ret til subsidiær beskyttelse

I dette kapitel defineres kategorien af international beskyttelse "subsidiær beskyttelse", der er udarbejdet som supplement til kategorien "flygtning" som fortolket i kapitel III. Der findes ingen specifik EU-lovgivning i direkte relation til subsidiær eller supplerende beskyttelse, men ECHR og retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol giver juridisk bindende rammer, som har præget valget af modtagerkategorier i dette forslag. De personkategorier og -definitioner, der er opført i dette kapitel, skaber ikke nye klasser af personer, som medlemsstaterne har pligt til at beskytte, men tjener til klarlæggelse og kodificering af eksisterende praksis. De tre kategorier, der er opført i stk. 2 i denne artikel, er i vidt omfang baseret på medlemsstaternes divergerende praksis og menes at inkorporere de bedste former for praksis.

Artikel 15

Begrundelser for subsidiær beskyttelse

Når det i henhold til de i artikel 5, stk. 2 omhandlede regler er fastslået, at en ansøger muligvis falder ind under dette kapitels anvendelsesområde, skal medlemsstaterne tage

tre separate, men potentielt overlappende begrundelser i betragtning ved fastslåelse af, om en ansøger er berettiget til subsidiær beskyttelsesstatus.

- a) Dette stykke vedrører, tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf og afspejler indholdet i ECHR's artikel 3. Ved fastslåelse af om en ansøger kan godkendes i henhold til dette kriterium, bør medlemsstaterne ikke foretage en strengere bedømmelse, end det kræves af ECHR; men som fastsat i kapitel II skal en ansøgning i alle tilfælde være velbegrundet.
- b) Dette stykke vedrører den velbegrundede frygt for krænkelse af andre grundlæggende menneskerettigheder. Når medlemsstaterne overvejer at indrømme subsidiær beskyttelsesstatus på basis af denne grund, skal de i fuldt omfang tage hensyn til deres forpligtelser i henhold til menneskerettighedsinstrumenter, som f.eks. ECHR, men de skal begrænse anvendelsen heraf til tilfælde, hvor der rent faktisk er behov for international beskyttelse. Navnlig skal de overveje, om tilbagesendelsen af en ansøger til oprindelseslandet eller det sædvanlige opholdsland vil resultere i alvorlig, uberettiget overlast som følge af krænkelse af en grundlæggende menneskerettighed, og hvorvidt de i denne sammenhæng har en ekstraterritorial forpligtelse til at yde beskyttelse.
- c) Dette stykke vedrører situationer, hvor en person er fordrevet fra sit oprindelsesland og ikke kan vende tilbage dertil. Definitionen i dette stykke berører i øvrigt ikke artikel 11, stk. 2, litra c), og er hentet fra artikel 2, litra c), i Rådets direktiv om minimums-standarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer. I forbindelse med subsidiær beskyttelse skal en ansøger dog stadig godtgøre en velbegrundet frygt for sit liv som enkeltperson. Skønt årsagerne til denne frygt måske ikke er specifikke for en enkeltperson, skal den pågældende alligevel godtgøre, at frygten er velbegrundet i hans eller hendes særlige tilfælde. Medlemsstaterne har pligt til at omfatte personer, der falder ind under denne kategori, når de ankommer i en "massetilstrømning", som er godkendt af Rådet, hvorfor det er konsekvent og rimeligt også at omfatte dem, når de ankommer enkeltvis og ikke kan godkendes som flygtninge.

Artikel 16

Bortfald af subsidiær beskyttelsesstatus

- 1) Dette stykke omhandler det princip, at subsidiær beskyttelsesstatus bevares, indtil det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder godtgør, at en sådan beskyttelse ikke længere er påkrævet, fordi begrundelsen for indrømmelse af en sådan status er bortfaldet.
- 2) Dette stykke bekræfter det princip, at subsidiær beskyttelse kan fratages, hvis ændringen af forholdene i oprindelseslandet eller det sædvanlige opholdsland er af en så gennemgribende og varig art, at behovet for subsidiær beskyttelse bortfalder. En gennemgribende ændring af forholdene er ikke det samme som en forbedring af forholdene i oprindelseslandet. Det relevante spørgsmål er, hvorvidt der er foregået en fundamental ændring af væsentlig politisk eller social betydning, som har frembragt en stabil magtstruktur, der adskiller sig fra den, der var årsag til den oprindelige velbegrundede frygt for forfølgelse. En total politisk omvæltning er det mest oplagte eksempel på en gennemgribende ændring af forholdene, om end

afholdelsen af demokratiske valg, en amnestierklæring, ophævelse af undertrykkende love eller nedlæggelse af tidligere organer også kan være bevis for en sådan ændring.

En situation, der er ændret, men dog fortsat viser tegn på ustabilitet, er pr. definition ikke varig. Der må være objektiv og verificerbar dokumentation for, at menneskerettighederne generelt respekteres i det pågældende land, og navnlig at de faktorer, som gav anledning til, at modtageren af subsidiær beskyttelse nærrede en velbegrundet frygt for forfølgelse, varigt undertrykkes eller ophæves, og endvidere skal konkrete udviklinger, som f.eks. organiseret hjemsendelse og hjemvendtes erfaringer samt rapporter fra uafhængige observatører, tillægges betydelig vægt.

Artikel 17

Udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus

- 1) Denne artikel forpligter medlemsstaterne til ikke at indrømme subsidiær beskyttelse til en ansøger i de specifikke situationer, der er beskrevet nedenfor. Bortfald kan også forekomme, hvis de udelukkelseskrævende forhold bliver kendt efter indrømmelse af international beskyttelse.

Dette direktiv ikke finder anvendelse på en ansøger, for hvem følgende forhold gælder:

- a) De forbrydelser, der henvises til i dette stykke, fortolkes som de forbrydelser, der er defineret i internationale instrumenter, som medlemsstaterne har tiltrådt, samt i resolutioner vedtaget af De Forenede Nationer og andre internationale eller regionale organisationer, for så vidt de er tiltrådt af medlemsstaterne.
 - b) Ved anvendelsen af dette stykke bør den forventede forfølgelses grovhed afvejes mod arten af den forbrydelse, som den pågældende mistænkes for. Særligt grusomme eller umenneskelige handlinger kan af medlemsstaterne betegnes som alvorlige ikke-politiske forbrydelser, selv om de begås med et påstået politisk mål for øje.
 - c) Dette stykke afspejler det faktum, at de grundlæggende principper, der er fastlagt i De Forenede Nationers Pagt bør være styrende for medlemmernes indbyrdes relationer og i forhold til det internationale samfund som helhed. Hvis disse principper krænkes af en asylansøger, kan den pågældende udelukkes fra subsidiær beskyttelsesstatus.
- 2) Grundene til udelukkelse bør alene være baseret på den pågældendes personlige og bevidste adfærd.
 - 3) Den pågældende har ret til at anke afgørelsen i den pågældende medlemsstat. De relevante proceduremæssige standarder findes i forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus.
 - 4) Dette stykke fastsætter, at forpligtelsen til ikke at yde subsidiær beskyttelse til personer, som ikke er berettiget til den, i øvrigt ikke anfægter medlemsstaternes forpligtelser i henhold til international lovgivning, navnlig den europæiske

konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

KAPITEL V

Flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus

Artikel 18

Indholdet af international beskyttelse

- 1) Dette stykke har til formål at klargøre, at indholdet af flygtningestatus som fastsat i dette direktivforslag ikke på nogen måde kan fortolkes som en begrænsning af de rettigheder, der er fastsat i Genève-konventionens artikel 3-34.
- 2) Dette stykke indfører tre regler: den første regel skal klargøre, at de regler, der er fastsat i dette kapitel, gælder begge kategorier af personer, som har behov for international beskyttelse som defineret i artikel 2, medmindre andet anføres; den anden skal sikre, at overgangen fra at være ansøger til international beskyttelse til at være flygtning eller modtager af subsidiær beskyttelse i princippet aldrig kan resultere i en forringelse af beskyttelsesgraden; endelig kræver den tredje regel, der fastsættes i dette stykke, at de rettigheder, som indrømmes flygtninge og modtagere af subsidiær beskyttelse, i samme grad indrømmes deres ledsagende familiemedlemmer.
- 3) Dette stykke indfører en generel klausul vedrørende fortolkningen af reglerne i kapitel V, der må tilpasses specifikt, når de finder anvendelse på personer med særlige behov. Dette stykke, som ikke er udtømmende (enhver anden kategori af personer med særlige behov bør tages i betragtning), indeholder en liste over de grupper, der efter medlemsstaternes praksis og i de relevante undersøgelser er blevet betragtet som havende særlige behov i forbindelse med psykologhjælp og lægehjælp. Det følte nødvendigt for enlige kvinders vedkommende at specificere, at de normalt kun har "særlige behov", hvis de kommer fra lande, hvor de er genstand for omfattende kønsrelateret diskrimination. Andre kønsspecifikke sundheds- og hygiejneforhold, som for eksempel barbergrej og kondomer til mænd eller hygiejnebind og svangerskabsforebyggende midler til kvinder, betragtes ikke som særlige behov.

Artikel 19

Beskyttelse mod *refoulement* og udvisning

I overensstemmelse med Genève-konventionens artikel 32 og 33 bekræfter denne artikel medlemsstaternes forpligtelse til ikke at udvise flygtninge og til, i forhold til disse, at overholde princippet om *non-refoulement*. Den bekræfter, i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, den samme forpligtelse over for ofre for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Endelig kræver den, at medlemsstaterne ikke udviser modtagere af de andre former for subsidiær beskyttelse, og at de i forhold til disse overholder princippet om *non-refoulement* inden for de samme grænser, som er fastsat i Genève-konventionens artikel 32 og 33.

Artikel 20

Information

Ifølge denne artikel skal personer, der nyder international beskyttelse, modtage den nødvendige information om de regler, der gælder for en sådan beskyttelse. Dette er i tråd med de relevante bestemmelser i de andre asylrelaterede direktiver eller direktivforslag.

Artikel 21

Opholdstilladelser

- 1) Den femårige periode, der foreslås i dette stykke, afspejler en afbalancering af medlemsstaternes divergerende former for praksis. Opholdstilladelsen er underlagt de kriterier, der er opstillet i dette direktivs bortfalds- og udelukkelsesklausuler.
- 2) Dette stykke behandler spørgsmålet om varigheden af de opholdstilladelser, der gives modtagerne af subsidiær beskyttelsesstatus. Denne status betragtes i de fleste medlemsstater som midlertidig. Derfor bør modtagerne af subsidiær beskyttelse til at begynde med have opholdstilladelse for en periode på ét år. Denne tilladelse bør automatisk fornyes med intervaller på mindst ét år, medmindre de bevilgende myndigheder fastslår, at subsidiær beskyttelse ikke længere er påkrævet.

Artikel 22

Status som fastboende udlænding

Denne artikel forpligter medlemsstaterne til, uden at det i øvrigt anfægter direktivets artikel 3, stk. 2, litra b) at anvende direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding og gøre dette direktiv gældende for de modtagere af subsidiær beskyttelsesstatus, som er genstand for dette direktivforslag. I bemærkningen til artikel 3, stk. 2, litra b), i forslaget til direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlændinge står der følgende: "*Personer, der er omfattet af en eller anden form for supplerende eller subsidiær beskyttelse, er udelukket fra forslagets anvendelsesområde. Det forhold, at der ikke på fællesskabsplan findes en harmoniseret definition af begrebet subsidiær beskyttelse, gør det nemlig vanskeligt at behandle denne persongruppe inden for rammerne af dette forslag. Kommissionen mener dog, at sådanne personer, hvis ophold jo er lovligt, bør kunne opnå status som fastboende udlænding, hvis de opfylder betingelserne herfor. I konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 understreges det, at "[anerkendelse af flygtningestatus] bør også suppleres med foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status". Kommissionen agter i 2001 at fremlægge et forslag om subsidiær beskyttelse, der eventuelt også vil komme til at omhandle denne personkategoris muligheder for at opnå status som fastboende udlænding*". Eftersom begrebet subsidiær beskyttelse i vid udstrækning harmoniseres med dette direktivforslag, er det derfor rimeligt og logisk at pålægge medlemsstaterne at udvide anvendelsen af direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlændinge til at omfatte de modtagere af subsidiær beskyttelse, som falder inden for rammerne af dette direktivforslag. Modtagere af subsidiær beskyttelse skal behandles på samme måde som flygtninge med hensyn til status som fastboende udlænding, da deres behov og omstændigheder er nogenlunde de samme, og efter at have tilbragt godkendelsesperioden på fem år i en medlemsstat, vil de have påvist, at deres behov for international beskyttelse ikke længere er af midlertidig karakter.

Artikel 23

Rejsedokumenter

- 1) Dette stykke bekræfter, som fastsat i Genève-konventionens artikel 28, at medlemsstaterne har pligt til "at udstede rejsedokumenter til brug for rejse uden for deres område til flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, medmindre tvungende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet"; bestemmelserne i tillægget til denne konvention skal finde anvendelse på sådanne dokumenter.
- 2) Modtagere af subsidiær beskyttelse kan være i en situation, hvor de kan ansøge om og modtage et rejsedokument fra oprindelseslandets eller det sædvanlige opholdslands konsulære myndigheder (f.eks. hvis disse myndigheder er i stand til at fortsætte deres arbejde, selv om der i det land, de repræsenterer, er en situation med omfattende generel og vilkårlig vold som følge af en væbnet konflikt). Hensigten med dette stykke er at sikre, at rejsedokumenter kun udstedes til modtagere af subsidiær beskyttelsesstatus, når de ikke kan få udstedt nationalt pas hos deres konsulære myndigheder (f.eks. hvis der ikke længere findes fungerende konsulære myndigheder).

Artikel 24

Adgang til beskæftigelse

- 1) Medlemsstaterne skal indrømme flygtninge tilladelse til at søge lønnet beskæftigelse eller til at udøve selvstændig virksomhed på de samme betingelser, som gælder for landets egne borgere. Ligestillingsprincippet gælder også for aflønning, socialsikring i forbindelse med lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed samt andre beskæftigelsesforhold. Adgang til beskæftigelse fremmer selvstændigheden og gør de pågældende i stand til at forsørge sig selv, så de ikke længere har behov for bistand.
- 2) Dette stykke kodificerer en praksis i flertallet af medlemsstater, ifølge hvilken man tilbyder flygtninge aktiviteter som f.eks. beskæftigelsesrelevante uddannelses tilbud til voksne, erhvervsopklæring og erhvervspraktik med henblik på at fremme deres integration.
- 3) Som minimumsstandard foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne pålægges at indføre regler, der ikke afskærer modtagere af subsidiær beskyttelse og deres ledsagende familiemedlemmer fra at søge lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed seks måneder efter, at der er indrømmet subsidiær beskyttelsesstatus. Adgang til beskæftigelse fremmer selvstændigheden og gør de pågældende i stand til at forsørge sig selv, så de ikke længere har behov for bistand. Det kunne også vise sig nyttigt for integrationen af personer, der nyder subsidiær beskyttelsesstatus, ved deres eventuelle tilbagevenden til oprindelseslandet.
- 4) Som minimumsstandard foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne pålægges at indføre regler, der ikke afskærer modtagere af subsidiær beskyttelse og deres ledsagende familiemedlemmer fra at søge lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed et år efter, at de er indrømmet subsidiær beskyttelsesstatus.

- 5) Dette stykke forpligter medlemsstaterne til at sikre, at det enkelte lands almindelige lovgivning vedrørende aflønning, socialsikring i forbindelse med lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed samt andre beskæftigelsesforhold gælder, når adgangen til arbejdsmarkedet er indrømmet i overensstemmelse med stk. 1, 2, 3 og 4.

Artikel 25

Adgang til uddannelse

- 1) Dette stykke vedrører skolegang og uddannelse for mindreårige, som nyder international beskyttelse. Der henvises til begrebet "mindreårige", uden at der specifikt henvises til "skolealderen", da denne alder varierer fra den ene medlemsstat til den anden, og i FN's konvention om barnets rettigheder er mindreåriges skolegang ikke betinget af deres alder. Da ligestillingsprincippet gælder for mindreårige, der nyder international beskyttelse, bør de have fri adgang til det offentlige skolesystem. Denne bestemmelse er et eksempel på det særlige hensyn til mindreårige, der er karakteristisk for hele forslaget.
- 2) Dette stykke forpligter medlemsstaterne til at give voksne modtagere af international beskyttelse adgang til såvel det almindelige undervisningssystem som til erhvervsuddannelse, videreuddannelse eller omskoling på samme betingelser som EU-borgere. Voksne modtagere af international beskyttelse kan have været tvunget til at opgive deres studier eller erhvervsuddannelse, da de flygtede fra oprindelseslandet. De bør derfor have adgang til det almindelige uddannelsessystem og til erhvervsuddannelse, videreuddannelse eller omskoling i løbet af perioden med midlertidig beskyttelse. Endvidere kan den viden, de således erhverver, være nyttig for deres reintegration i tilfælde af en tilbagevenden til oprindelseslandet.
- 3) Personer, der nyder international beskyttelse, skal have samme ret til anerkendelse af deres kvalifikationer som EU-borgere. Dette omfatter også medlemsstatens pligt til at tage hensyn til den pågældendes eksamensbeviser, certifikater og andre formelle kvalifikationer - herunder beviser erhvervet uden for EU - samt relevante erfaringer, ved at foretage en sammenligning mellem den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler (Sag C-238/98 *Hocsman*).

Artikel 26

Socialsikring

Som det gælder for alle, der er omfattet af en form for beskyttelse og mangler de nødvendige ressourcer, bør medlemsstaterne yde modtagere af international beskyttelse den sociale støtte og de subsistensmidler, som behøves for at føre en normal og værdig tilværelse i beskyttelsesperioden. Medlemsstaterne kan vælge, i hvilken form bistanden og subsistensmidlerne skal ydes for at sikre overensstemmelsen med de enkelte medlemsstaters socialsikringsordninger.

Artikel 27

Læge- og psykologbehandling

- 1) I henhold til dette stykke kræves det, at medlemsstaterne skaffer modtagere af international beskyttelse adgang til læge- og psykologbehandling på samme betingelser som borgerne i den medlemsstat, der har indrømmet dem en sådan status.
- 2) Denne artikel omhandler ofre for tortur og organiseret vold og er i tråd med de relevante bestemmelser i *direktivet om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne*. Stykket omhandler den særlige lægehjælp, som af medlemsstaterne ydes ofre for tortur, voldtægt eller andre alvorlige voldshandlinger. Dette bør omfatte ofre for organiseret vold og kønsrelateret vold for at sikre, at personer, der er traumatiseret af at have været udsat for etnisk udrensning, er dækket af bestemmelsen.
- 3) Mindreårige har ofte været udsat for forskellige former for misbrug, vanrøgt, udnyttelse, tortur eller grusom, umenneskelig eller vanærende behandling, og de har ofte lidt under følgerne af væbnede konflikter. Medlemsstaterne skal sikre, at mindreårige ofre om nødvendigt får adgang til revalideringsforanstaltninger, passende psykiatrisk behandling og psykosocial rådgivning.

Artikel 28

Uledsagede mindreårige

Denne artikel vedrører uledsagede mindreåriges særlige behov.

- 1) Medlemsstaterne skal hurtigst muligt udpege en repræsentant for en uledsaget mindreårig, der søger international beskyttelse for at sikre, at den mindreåriges behov opfyldes ved gennemførelsen af dette direktivs bestemmelser.
- 2) I betragtning af den mindreåriges sårbarhed og risikoen for misbrug fastsættes endelig princippet om, at de relevante sociale myndigheder regelmæssigt skal vurdere den mindreåriges faktiske situation.
- 3) Dette stykke indeholder regler, der skal forstås som en eksplicit håndhævelse af princippet om varetagelsen af barnets tarv med hensyn til modtagelsesforhold. Det kræves, at medlemsstaterne forsyner uledsagede mindreårige, som indgiver en ansøgning om international beskyttelse, med en af de anførte former for indkvartering fra det øjeblik, de får adgang til området, til det øjeblik, de er nødt til at forlade det land, hvor ansøgningen blev indgivet, eller hvor ansøgningen bliver behandlet.
- 4) I dette stykke fastsættes det, at søskende skal blive sammen (denne regel kan kun under ganske særlige omstændigheder, såsom pludselig massetilstrømning af asylansøgere, fraviges i en kort periode), og flytninger fra ét indkvarteringssted til et andet skal begrænses til et minimum.
- 5) Dette stykke vedrører bestræbelser på at spore slægtninge og det fortrolighedsprincip, der gælder sådanne bestræbelser, for så vidt som de tjener barnets tarv.

- 6) For på passende måde at kunne opfylde uledsagede mindreåriges behov under asylprocedurerne skal medlemsstaterne sikre, at det personale, der arbejder med uledsagede børn, får en hensigtsmæssig oplæring til varetagelse af denne opgave.

Artikel 29

Adgang til passende indkvartering

Denne artikel behandler spørgsmålet om indkvartering. De minimumsstandarder, der fastsættes i dette stykke, gør det muligt for medlemsstaterne at stille indkvartering eller bolig til rådighed for modtagere af international beskyttelse, som en del af deres nationale modtagelsesordning. Disse bestemmelser kan i visse tilfælde åbne mulighed for indretning af midlertidige flygtningecentre. De kan også være opbygget som kollektive strukturer eller separate lejligheder. Passende indkvartering betyder, at der skal være særskilte boliger og sanitære faciliteter til rådighed for enlige flygtninge. Alternativt kan medlemsstaterne yde modtagere af international beskyttelse, som ikke har tilstrækkelige ressourcer, den nødvendige bistand til at skaffe sig en bolig.

Artikel 30

Fri bevægelighed inden for medlemsstaten

I henhold til denne artikel må en medlemsstat, der har indrømmet international beskyttelsesstatus, ikke begrænse bevægelsesfriheden inden for dens område for personer, der har opnået en sådan beskyttelsesstatus.

Artikel 31

Adgang til integrationsfaciliteter

- 1) Dette stykke kodificerer en praksis, der findes i de fleste medlemsstater. Kommissionen glæder sig over, at medlemsstaterne allerede lægger så stor vægt på de mange indbyrdes forbundne faktorer (uddannelse, socialsikring, sundhed, indkvartering og andre integrationsfaciliteter), som spiller en afgørende rolle for den vellykkede integrering af flygtninge i samfundet og navnlig på arbejdsmarkedet. Efter Kommissionens mening skal forfordelte grupper, herunder flygtninge, ikke blot have lige adgang til almindelige beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder, men også til specifikke foranstaltninger. I denne forbindelse minder Kommissionen om retningslinje 7 i Retningslinjer for Beskæftigelsespolitik for 2001 (Rådets afgørelse 2001/63/EF af 19. januar 2001 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2001), der lyder således:

"7. Hver medlemsstat vil:

- indkredse og bekæmpe enhver form for forskelsbehandling i forbindelse med adgang til arbejdsmarkedet og til uddannelse*
- iværksætte effektive forebyggende og aktive politiske foranstaltninger for at fremme integration på arbejdsmarkedet af grupper og enkeltpersoner, som er i risikogruppen eller er dårligt stillede, for at undgå marginalisering, skabelse af "fattige arbejdstagere", og at de glider ind i udstødelse*

- gennemføre hensigtsmæssige foranstaltninger for at dække de handicappedes, de etniske minoriteters og de vandrede arbejdstagers behov i forbindelse med deres integration på arbejdsmarkedet, og i givet fald fastsætte nationale målsætninger med henblik på herpå."

Programmer, der er udformet til at lette integrationen af flygtninge i medlemsstatens samfundsliv, kunne for eksempel omfatte:

- a) en "skræddersyet handlingsplan" for beskæftigelse og uddannelse
- b) sprogkurser
- c) kurser for begyndere og viderekomne
- d) foranstaltninger til fremme af flygtninges mulighed for at forsørge sig selv
- e) arrangementer med henblik på at give en indføring i medlemsstatens historie og kultur
- f) arrangementer i fællesskab med medlemsstatens borgere for at fremme den indbyrdes forståelse

Ovenstående programmer kan potentielt modtage finansiel støtte fra Den Europæiske Flygtningefond.

- 2) Dette stykke giver modtagere af subsidiær beskyttelsesstatus adgang til de programmer, som er omtalt og beskrevet i stk. 1, senest et år efter indrømmelse af en sådan status.

Artikel 32

Frivillig tilbagevenden

Denne artikel giver personer med et anerkendt behov for international beskyttelse adgang til programmer for frivillig tilbagevenden beregnet på personer, som ønsker at vende tilbage til deres oprindelsesland. Medlemsstaterne opfordres til at lette en sådan tilbagevenden. Kandidater til frivillig tilbagevenden skal være fuldt informerede om de forhold, de vender tilbage til. Medlemsstaterne kan foretage sonderende besøg som en hjælp til kandidaterne. Sonderende besøg gør det muligt for kandidater at besøge deres oprindelsesland i en kortere periode for selv at se sikkerheds- og reintegrationsforholdene, før den frivillige tilbagevenden er gennemført. Ovenstående programmer kan eventuelt modtage finansiel støtte fra Den Europæiske Flygtningefond.

KAPITEL VI

Administrativt samarbejde

Artikel 33

Samarbejde

Denne artikel vedrører samarbejdet mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

Medlemsstaterne skal udpege et nationalt kontaktpunkt og træffe de nødvendige foranstaltninger til etablering af et direkte samarbejde, herunder udveksling af besøg og informationsudveksling mellem de kompetente myndigheder.

Artikel 34

Personale og ressourcer

Denne artikel omhandler personale og materielle ressourcer.

- 1) Dette stykke er baseret på den betragtning, at asylansøgere er en gruppe personer med en særlig baggrund og særlige behov. Det skal sikres, at myndighederne og andre organisationer, der gennemfører direktivet, har fået den nødvendige grundlæggende oplæring med hensyn til asylansøgernes behov.
- 2) Ifølge dette stykke skal medlemsstaterne afsætte de nødvendige ressourcer i forbindelse med de nationale bestemmelser, der indføres til gennemførelse af direktivet for at sikre, at bestemmelserne kan føres ud i livet.

KAPITEL VII

Afsluttende bestemmelser

Artikel 35

Diskriminationsforbud

Den målgruppe, der er specificeret i direktivet om indførelse af international beskyttelse, kan omfatte personer af forskellig race, etnisk oprindelse, nationalitet, religion og overbevisninger. Dette stykke understreger, at indrømmelse af international beskyttelse skal være fri for enhver form for diskrimination baseret på disse faktorer og andre faktorer som f.eks. køn, alder, seksuel orientering eller handicap, og at medlemsstaterne skal sikre, at dette princip følges.

Formuleringen er baseret på Genève-konventionens artikel 3, EF-traktatens artikel 13 og artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Denne bestemmelse berører ikke de forpligtelser, der følger af folkeretlige instrumenter, såsom den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (artikel 14).

Artikel 36

Rapporter

Denne artikel vedrører rapporter. Kommissionen pålægges at udarbejde en rapport om medlemsstaternes anvendelse af direktivet, hvilket er i overensstemmelse med, at den bl.a. har til opgave at kontrollere anvendelsen af de bestemmelser, institutionerne har vedtaget i henhold til traktaten. Den fremsætter også forslag til eventuelle ændringer af direktivet.

En første rapport fremlægges senest to år efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet i medlemsstaternes lovgivning. Medlemsstaterne sender Kommissionen alle de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af denne rapport.

Efter fremlæggelsen af denne rapport udarbejder Kommissionen mindst hvert femte år en rapport om anvendelsen af direktivet.

Artikel 37

Gennemførelse

- 1) Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 30. april 2004. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

- 2) Medlemsstaterne meddeler Kommissionen de nationale retsfor skrifter vedrørende gennemførelsen af dette direktiv.

Artikel 38

I denne artikel fastslås det, hvornår direktivet træder i kraft. Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 63, stk. 1, nr. 1), litra c), nr. 2, litra a), og nr. 3), litra a),

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet²,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg³,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget⁴, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Udformningen af en fælles politik på asylområdet, herunder et fælles europæisk asylsystem, udgør en integrerende del af Den Europæiske Unions målsætning om gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er åbent for personer, som, tvunget af omstændighederne, legitimt søger beskyttelse i Den Europæiske Union.
- (2) Det Europæiske Råd nåede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen om flygtnings retsstilling af 28. juli 1951, som suppleret ved New York-protokollen af 31. januar 1967, således at princippet om *non-refoulement* overholdes, og det garanteres, at ingen sendes tilbage til forfølgelse.
- (3) Genève-konventionen og den tilhørende protokol udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.
- (4) Det hedder i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors, at et fælles europæisk asylsystem på kort sigt bør omfatte en indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne om anerkendelse af flygtningestatus og indholdet af denne status.
- (5) Det hedder endvidere i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors, at bestemmelser om flygtningestatus bør suppleres med foranstaltninger vedrørende

¹ EFT C
² EFT C
³ EFT C
⁴ EFT C

subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status.

- (6) Hovedformålet med dette direktiv er at sikre, at der findes et minimum af beskyttelse i alle medlemsstater for personer med et reelt behov herfor, fordi de ikke med rimelighed kan regne med beskyttelse fra deres oprindelsesland eller det sædvanlige opholdsland.
- (7) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og følger de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Direktivet tilsigter navnlig, at asylansøgere og deres ledsagende familiemedlemmers menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud, og at de nyder beskyttelse i tilfælde af flytning, udvisning eller udlevering, samt at anvendelsen af charterets artikel 1, 18 og 19 fremmes.
- (8) Dette direktiv skal gennemføres under overholdelse af medlemsstaternes eksisterende internationale forpligtelser i henhold til menneskerettighedsinstrumenterne.
- (9) Dette direktiv anfægter i øvrigt ikke protokollen om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater, der findes som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.
- (10) Anerkendelsen af flygtningestatus er deklatorisk.
- (11) *The Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (håndbogen om procedurer og kriterier for fastslåelse af flygtningestatus) fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge giver medlemsstaterne en værdifuld vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionens artikel 1.
- (12) Der bør fastsættes minimumsstandarder for definitionen og indholdet af flygtningestatus som en vejledning til medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder i forbindelse med anvendelse af Genève-konventionen.
- (13) Det er nødvendigt at indføre en fælles begrebsfastsættelse af kriterierne for anerkendelse af asylansøgere som flygtninge i overensstemmelse med Genève-konventionens artikel 1.
- (14) Det er navnlig nødvendigt at indføre en fælles opfattelse af begreberne: beskyttelsesbehov, der opstår *på stedet* (sur place); årsager til overlast og beskyttelse; national beskyttelse; og forfølgelse, herunder grunde til forfølgelse.
- (15) Det er navnlig nødvendigt at indføre en fælles opfattelse af forfølgelsesgrunden "tilhørsforhold til en given social gruppe", hvis fortolkning skal omfatte såvel grupper, der kan være defineret i forhold til visse fundamentale egenskaber, f.eks. køn og seksuel orientering, som grupper, f.eks. fagforeninger, bestående af personer, som har fælles baggrund eller karaktertræk, der er så grundlæggende for identitet eller bevidsthed, at sådanne personer ikke bør tvinges til at opgive deres tilhørsforhold.
- (16) Det er navnlig nødvendigt, at medlemsstaterne ved vurderingen af mindreåriges ansøgning om international beskyttelse tager højde for børnespecifikke former for

forfølgelse, f.eks. indrullering af børn i hære, handel med henblik på seksuel udnyttelse og tvangsarbejde.

- (17) Der bør også fastsættes minimumsstandarder for definition og indhold af subsidiær beskyttelsesstatus. Ordningen med subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsesordningen for flygtninge som indeholdt i Genève-konventionen.
- (18) Det er nødvendigt at indføre kriterier for anerkendelse af personer, der søger om international beskyttelse, som berettiget til subsidiær beskyttelsesstatus. Kriterierne bør hentes fra de internationale forpligtelser i henhold til menneskerettighedsinstrumenter og eksisterende former for praksis i medlemsstaterne.
- (19) Den indbyrdes tilnærmelse af reglerne for anerkendelse og indhold af flygtningestatus og subsidiær beskyttelse bør medvirke til at begrænse asylansøgers sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne, hvor sådanne bevægelser udelukkende sker på grund af forskelle i de retlige rammer.
- (20) Direktivet bør ikke berøre de betingelser, hvorunder medlemsstaterne i overensstemmelse med deres egen nationale lovgivning kan give personer tilladelse til indrejse eller fortsat ophold på deres område, hvis de pågældendes sikkerhed ville være i fare ved en tilbagevenden til deres eget land på grund af omstændigheder, som ikke er omfattet af dette direktiv.
- (21) Det ligger i sagens natur, at medlemsstaterne, da der er tale om minimumsstandarder, har beføjelser til at indføre eller opretholde gunstigere bestemmelser for personer, der søger om international beskyttelse, når en sådan ansøgning anses for at være begrundet med, at den pågældende enten er flygtning efter Genève-konventionens artikel 1, afsnit A, eller på anden måde har behov for international beskyttelse.
- (22) I overensstemmelse med traktatens artikel 2 og artikel 3, stk. 2 sigter dette direktiv med hensyn til formål og indhold mod at fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder.
- (23) Medlemsstaterne bør først og fremmest tage hensyn til "barnets tarv" ved gennemførelsen af dette direktiv.
- (24) Anvendelsen af dette direktiv bør evalueres regelmæssigt.
- (25) Målene for dette direktiv, nemlig indførelse af minimumsstandarder for indrømmelse af international beskyttelse til tredjelandstatsborgere og statsløse i medlemsstaterne kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af foranstaltningens omfang eller virkninger bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke udover, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

KAPITEL I

Almindelige bestemmelser

Artikel 1

Emne

Formålet med dette direktiv er at fastsætte minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse.

Artikel 2

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

- a) "international beskyttelse": flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus
- b) "Genève-konventionen": konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, som suppleret ved New York-protokollen af 31. januar 1967
- c) "flygtning": en tredjelandstatsborger eller statsløs, der opfylder kravene i Genève-konventionens artikel 1, afsnit A, og i dette direktivs kapitel II og III
- d) "flygtningestatus": den status, en medlemsstat indrømmer en person, der er flygtning, og som får adgang til og/eller tilladelse til at forblive og opholde sig som sådan på denne medlemsstats område
- e) "person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse": en person, der ikke kan opnå flygtningestatus, men som på anden måde opfylder bestemmelserne vedrørende international beskyttelse som beskrevet i kapitel II og IV i dette direktiv
- f) "subsidiær beskyttelsesstatus": den status, en medlemsstat indrømmer en tredjelandstatsborger eller statsløs, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og som på det grundlag kan indrejse og/eller opholde sig i denne medlemsstats område
- g) "ansøgning om international beskyttelse": en anmodning fra en tredjelandstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren er flygtning eller berettiget til subsidiær beskyttelse. Enhver ansøgning om international beskyttelse formodes at være en asylansøgning, medmindre ansøgeren udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, som kan søges særskilt
- h) "asylansøgning": en anmodning fra en tredjelandstatsborger eller statsløs om international beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren er flygtning efter Genève-konventionens artikel 1, afsnit A

- i) "ansøgning om subsidiær beskyttelse": en anmodning fra en tredjelandstatsborger eller statsløs om international beskyttelse fra en medlemsstat, når der ikke er grundlag for at antage, at ansøgeren er flygtning efter Genève-konventionens artikel 1, afsnit A, eller hvis der er givet afslag på en anmodning herom, og når der er grundlag for at antage, at ansøgeren er berettiget til subsidiær beskyttelse
- j) "familiemedlem":
 - (i) ægtefællen eller samleveren, som har et varigt forhold til ansøgeren, hvis ugifte par i den pågældende medlemsstats lovgivning eller praksis sidestilles med gifte par
 - (ii) børn af det par, der er nævnt i led (i), eller af ansøgeren alene, på betingelse af, at de er ugifte og afhængige, men uden hensyn til om de er født i eller uden for ægteskab eller er adopteret
 - (iii) andre nære slægtninge, som levede sammen som en del af familieenheden på tidspunktet for udrejse fra oprindelseslandet, og som var helt eller hovedsagelig afhængige af ansøgeren på det pågældende tidspunkt
- k) "ledsagende familiemedlemmer": de familiemedlemmer til ansøgeren, der befinder sig i samme medlemsstat i forbindelse med asylansøgningen
- l) "uledsagede mindreårige": tredjelandstatsborgere og statsløse under 18 år, som rejser ind i en medlemsstats område uden at være ledsaget af en myndig person, der er ansvarlig for dem enten retligt eller efter sædvane, og så længe de ikke i praksis er i en sådan persons varetægt; begrebet omfatter også mindreårige, der efterlades uden ledsagelse, efter at de er rejst ind på medlemsstaternes område
- m) "opholdstilladelse": en hvilken som helst formel tilladelse, udstedt af en medlemsstats myndigheder og som foreskrevet af medlemsstatens lovgivning, som giver en tredjelandstatsborger eller statsløs ret til at opholde sig på medlemsstatens område
- n) "oprindelsesland": det land, hvor ansøgeren er statsborger eller har haft sædvanligt opholdssted.

Artikel 3

Anvendelsesområde

Dette direktiv finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere og statsløse, der søger om international beskyttelse ved grænsen til eller på en medlemsstats område, disses ledsagende familiemedlemmer samt alle, der modtager en sådan beskyttelse.

Artikel 4

Gunstigere bestemmelser

Medlemsstaterne kan indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge eller som personer med behov for subsidiær beskyttelse, og for fastsættelse af indholdet af international beskyttelse, for så vidt som disse standarder er forenelige med dette direktiv.

KAPITEL II

Ret til international beskyttelse

Afsnit I

International beskyttelse

Artikel 5

Elementerne i international beskyttelse

- 1) Flygtningestatus indrømmes alle tredjelandstatsborgere, som i kraft af en velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en given social gruppe eller politisk anskuelse opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, og alle statsløse personer, som opholder sig uden for det land, hvor de tidligere har haft sædvanligt ophold, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land.
- 2) Medmindre andet er fastsat i eksisterende forfatningsmæssige forpligtelser, indrømmes der subsidiær beskyttelse til alle tredjelandstatsborgere og statsløse, som ikke kan anerkendes som flygtninge i henhold til kriterierne i dette direktivs kapitel III, eller hvis ansøgning om international beskyttelse udtrykkeligt er indgivet på et grundlag, der ikke omfattede Genève-konventionen, og som i kraft af en velbegrunnet frygt for alvorlig og uberettiget overlast, som beskrevet i artikel 15, har været tvunget til at flygte eller opholde sig uden for oprindelseslandet og ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil underkaste sig dette lands beskyttelse.
- 3) Ansøgerens frygt for forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast i oprindelseslandet skal vurderes i henhold til afsnit 2.

Artikel 6

Udvidelse af international beskyttelse til at omfatte ledsagende familiemedlemmer

- 1) Medlemsstaterne sikrer, at ledsagende familiemedlemmer er berettiget til samme status som den, der søger om international beskyttelse.
- 2) Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis det ledsagende familiemedlem er udelukket fra flygtninge- eller subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til kapitel III og IV.

Afsnit 2

Vurdering af ansøgerens frygt for forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast

Artikel 7

Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse

Ved vurdering af en ansøgers frygt for forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast tager medlemsstaterne som et minimum højde for følgende forhold:

- a) Alle relevante kendsgerninger vedrørende oprindelseslandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen.
- b) Hvorvidt ansøgerens frygt for forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast i oprindelseslandet er objektivt godtgjort, i og med at der er rimelig sandsynlighed for, at ansøgeren vil blive forfulgt eller på anden måde lide alvorlig og uberettiget overlast, hvis den pågældende sendes tilbage til oprindelseslandet.
- c) Hvorvidt ansøgeren allerede har været udsat for forfølgelse, anden alvorlig og uberettiget overlast eller direkte trusler om forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast, i og med at dette indebærer en stærk formodning for at ansøgeren kan blive udsat for yderligere forfølgelse eller overlast i fremtiden.
- d) Ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som baggrund, køn, alder, helbredstilstand og handicap med henblik på at vurdere forfølgelsens eller overlastens alvor. I tilfælde, hvor forfølgelsesmetoden er kønsspecifik eller børnespecifik, skal der tages højde for den kendsgerning, at forfølgelse som omhandlet i Genève-konventionen kan tage form af seksuel vold eller andre kønsspecifikke midler.
- e) Hvorvidt der er troværdig dokumentation for, at der i oprindelseslandet gælder eller rent faktisk anvendes love eller andre retsfor skrifter, som tillader eller tolererer, at ansøgeren forfølges eller udsættes for anden alvorlig og uberettiget overlast.

Artikel 8

Behov for international beskyttelse, som opstår *på stedet*

- 1) En velbegrun det frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast kan være baseret på begivenheder, der har fundet sted, efter at ansøgeren har forladt oprindelseslandet.
- 2) En velbegrun det frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast kan være baseret på aktiviteter, som ansøgeren har deltaget i, efter at den pågældende har forladt oprindelseslandet, medmindre det er godtgjort, at sådanne aktiviteter udelukkende havde til formål at skabe de nødvendige betingelser for at indgive ansøgning om international beskyttelse. Dette er ikke tilfældet, hvis de tilgrundliggende aktiviteter er et udtryk for og en videreførelse af holdninger, som ansøgeren havde i oprindelseslandet, og vedrører grundene til anerkendelse af behovet for international beskyttelse.

Artikel 9

Årsager til overlast og beskyttelse

- 1) Medlemsstaterne skal anse frygt for forfølgelse eller på anden måde uberettiget overlast som velbegrun det, uanset om truslen om forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast stammer fra:
 - a) staten
 - b) parter eller organisationer, der kontrollerer staten

- c) ikke-statslige aktører, hvor staten ikke kan eller ikke vil yde effektiv beskyttelse.
- 2) Ved vurdering af den statslige beskyttelses effektivitet i forbindelse med trusler om forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast fra ikke-statslige aktørers side tager medlemsstaterne i betragtning, om det pågældende land tager rimelige skridt til at forhindre forfølgelse eller tilføjelse af overlast, og om ansøgeren har rimelig adgang til en sådan beskyttelse. Der skal være etableret et system til beskyttelse i hjemlandet og et maskineri til påvisning, retsforfølgning og afstraffelse af handlinger, der udgør forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast. Hvis der er en effektiv statslig beskyttelse, anses en sådan frygt for forfølgelse eller anden alvorlig, uberettiget overlast for at være ubegrundet, og medlemsstaterne anerkender ikke behovet for beskyttelse i disse tilfælde.
- 3) I forbindelse med dette direktiv kan "statslig" beskyttelse også ydes af internationale organisationer og stabile statslignende myndigheder, som kontrollerer et klart afgrænset område af betydelig størrelse og stabilitet, og som kan og vil håndhæve rettigheder og beskytte en person mod overlast på linje med en internationalt anerkendt stat.

Artikel 10

National beskyttelse

- 1) Når medlemsstaterne har fastslået, at frygten for forfølgelse eller på anden måde alvorlig og uberettiget overlast er velbegrundet, kan de undersøge, om denne frygt er klart begrænset til en specifik del af oprindelseslandets område, og i så fald om ansøgeren med rimelighed kan sendes tilbage til en anden del af landet, hvor der ikke vil være velbegrundet frygt for forfølgelse eller på anden måde alvorlig og uberettiget overlast.

Gennemførelsen af denne undersøgelse bør være baseret på en kraftig formodning om, at national beskyttelse ikke er et velegnet alternativ til international beskyttelse, hvis forfølgeren er den nationale regering eller er tilknyttet denne.

- 2) Ved undersøgelsen af om en ansøger med rimelighed kan sendes til en anden del af landet i overensstemmelse med stk. 1, tager medlemsstaterne højde for de sikkerhedsmæssige, politiske og sociale forhold, der hersker i den del af landet, herunder overholdelsen af menneskerettighederne, samt for ansøgerens personlige forhold, herunder alder, køn, helbred, familiesituation og etniske, kulturelle og sociale tilhørsforhold.

KAPITEL III

Anerkendelse af flygtningestatus

Artikel 11

Forfølgelsens art

- 1) Ved afgørelsen af, om en velbegrundet frygt for forfølgelse er objektivt godtgjort, omfatter begrebet forfølgelse som et minimum en af følgende situationer:

- a) Udsættelse for alvorlig og uberettiget overlast eller diskrimination på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en given social gruppe, som er tilstrækkelig alvorlig i kraft af sin karakter, eller fordi den finder sted gentagne gange, og derved udgør en betydelig risiko for ansøgerens liv, frihed eller sikkerhed eller forhindrer ansøgeren i at leve i oprindelseslandet.
 - b) Juridiske, administrative, politimæssige og/eller retlige foranstaltninger, hvis disse er udformet eller gennemføres på en diskriminatorisk måde på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en given social gruppe, samt hvis de udgør en betydelig risiko for ansøgerens liv, frihed eller sikkerhed eller forhindrer ansøgeren i at leve i oprindelseslandet.
 - c) Retsforfølgning eller straf for en forbrydelse på grundlag af race, religion, nationalitet, politiske ansuelse eller tilhørsforhold til en given social gruppe i tilfælde, hvor:
 - (i) ansøgeren nægtes adgang til retsmidler eller idømmes en uforholdsmæssig eller diskriminatorisk straf
 - (ii) forbrydelsen, for hvilken ansøgeren risikerer retsforfølgning eller straf, er et udslag af, at udøvelsen af grundlæggende frihedsrettigheder gøres strafbar.
 - d) Retsforfølgning eller straf for at nægte at indfri en generel forpligtelse til at gøre militærtjeneste med begrundelser i race, religion, nationalitet, politiske ansuelse eller tilhørsforhold til en given social gruppe:
 - (i) hvis betingelserne i litra c), led (i) er opfyldt
 - (ii) i krigs- eller konfliktsituationer, hvis ansøgeren kan godtgøre, at udførelse af militærtjeneste vil kræve deltagelse i militære handlinger, som er uforenelige med hans eller hendes inderlige moralske, religiøse eller politiske overbevisninger, eller hvis der er andre gyldige samvittighedsgrunde.
- 2) Følgende principper lægges som et minimum til grund for afgørelsen af, om en velbegrundet frygt for forfølgelse bør resultere i anerkendelsen af en ansøger som flygtning:
- a) Det er irrelevant, om forfølgelsen har sit udspring i staten, parter eller organisationer, der kontrollerer staten, eller i ikke-statslige aktører, hvor staten ikke kan eller vil yde effektiv beskyttelse.
 - b) Det er irrelevant, om ansøgeren faktisk er i besiddelse af racemæssige, religiøse, nationale, sociale eller politiske egenskaber, der afstedkommer forfølgelsen, hvis den forfølgende part tillægger ansøgeren sådanne egenskaber.
 - c) Det er irrelevant, om ansøgeren kommer fra et land, hvor mange eller alle indbyggere risikerer at blive udsat for udbredt undertrykkelse eller vold.

Artikel 12

Årsagerne til forfølgelse

Ved fastslåelse af, om en velbegrunnet frygt for forfølgelse er begrundet med race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en given social gruppe eller politiske anskuelse, skal der som et minimum tages højde for følgende elementer:

- a) Begrebet race omfatter overvejelser med hensyn til hudfarve, afstamning eller tilhørsforhold til en given etnisk gruppe.
- b) Begrebet religion omfatter teistiske, ikke-teistiske og ateistiske overbevisninger, deltagelse i, eller undladelse af deltagelse i privat eller offentlig gudstjeneste, enten alene eller i fællesskab med andre, andre religiøse handlinger eller udtryk for synspunkter eller former for personlig eller fællesskabspræget adfærd baseret på eller bestemt af en religiøs overbevisning.
- c) Begrebet nationalitet omfatter ikke udelukkende statsborgerskab, men også tilhørsforhold til en gruppe, der defineres ved sin kulturelle, etniske eller sproglige identitet, sin fælles geografiske eller politiske oprindelse eller sit tilhørsforhold til befolkningen i en anden stat.
- d) Begrebet social gruppe omfatter grupper, som kan være defineret ved visse grundlæggende egenskaber, som for eksempel seksuel orientering, alder eller køn, såvel som grupper af personer med fælles baggrund eller karaktertræk, der er så grundlæggende for identitet eller bevidsthed, at sådanne personer ikke må tvinges til at opgive deres tilhørsforhold. Begrebet omfatter også grupper af individer, der behandles som "mindreværdige" i lovens øjne.
- e) Begrebet politisk anskuelse omfatter det forhold, at en person nærer eller tillægges en bestemt holdning til anliggender i forbindelse med staten, dens regering eller dens politik, uanset om ansøgeren har handlet i overensstemmelse med denne holdning.

Artikel 13

Bortfald af flygtningestatus

- 1) Medlemsstaterne opretholder flygtningestatus, indtil eller medmindre flygtningen:
 - a) på ny frivilligt har påberåbt sig beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, eller
 - b) efter at have mistet sit statsborgerskab frivilligt har generhvervet det
 - c) har erhvervet nyt statsborgerskab og nyder beskyttelse i det land, hvor den pågældende nu er blevet statsborger
 - d) frivilligt har genbosat sig i det land, som den pågældende forlod, eller uden for hvilket, den pågældende opholdt sig af frygt for forfølgelse
 - e) ikke længere kan nægte at påberåbe sig den beskyttelse, der ydes i det land, hvor den pågældende er statsborger, fordi de forhold, som har gjort, at den pågældende er blevet godkendt som flygtning, ikke mere er til stede

- f) som statsløs kan vende tilbage til det tidligere sædvanlige opholdsland, fordi de forhold, der lå til grund for anerkendelsen som flygtning, ikke længere eksisterer.

I de i litra a)-f) nævnte tilfælde kan opholdstilladelsen trækkes tilbage.

I forbindelse med litra e) tager medlemsstaterne højde for, om ændringen af forholdene er af så gennemgribende og varig art, at flygtningens frygt for forfølgelse ikke længere kan anses for velbegrundet.

- 2) Den medlemsstat, som har indrømmet en flygtning status som sådan, har bevisbyrden for at fastslå, at en person ikke længere har behov for international beskyttelse af en af de i stk. 1 omhandlede grunde.

Artikel 14

Udelukkelse fra flygtningestatus

- 1) Medlemsstaterne skal udelukke enhver ansøger fra flygtningestatus:
- a) der i øjeblikket nyder beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -agenturer end De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge
 - b) der af de kompetente myndigheder i det land, hvor de har taget ophold, anerkendes som personer, der har de rettigheder og pligter, der er knyttet til besiddelse af statsborgerskab i det land
 - c) hvor der er alvorlig grund til at antage, at:
 - (i) ansøgeren har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet med henblik på foranstaltninger mod sådanne forbrydelser
 - (ii) ansøgeren har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse forud for indrejse som flygtning i det pågældende land
 - (iii) ansøgeren har begået handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.
- 2) Grundene til udelukkelse baseres ene og alene på ansøgernes personlige og bevidste adfærd.
- 3) Medlemsstaterne sikrer, at personer, der således udelukkes, har ret til at anke en afgørelse om udelukkelse fra international beskyttelse ved en domstol.
- 4) Anvendelsen af udelukkelse som omhandlet i stk. 1 berører på ingen måde medlemsstaternes forpligtelser i henhold til international lovgivning.

KAPITEL IV

Ret til subsidiær beskyttelse

Artikel 15

Begrundelser for subsidiær beskyttelse

I overensstemmelse med artikel 5, stk. 2 yder medlemsstaterne subsidiær beskyttelsesstatus til personer, som søger om international beskyttelse, som befinder sig uden for deres oprindelsesland, og som ikke kan vende tilbage dertil på grund af velbegrundet frygt for følgende typer alvorlig og uberettiget overlast:

- a) tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller
- b) krænkelse af en menneskerettighed, som er tilstrækkelig alvorlig til, at medlemsstatens internationale forpligtelser træder i kraft, eller
- c) en trussel mod deres liv, sikkerhed eller frihed som følge af vilkårlig vold i forbindelse med væbnet konflikt, eller som følge af systematisk eller udbredt krænkelse af menneskerettighederne.

Artikel 16

Bortfald af subsidiær beskyttelsesstatus

- 1) Medlemsstaterne sikrer at subsidiær beskyttelsesstatus opretholdes indtil det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder fastslår, at en sådan beskyttelse ikke længere er påkrævet, i hvilket tilfælde opholdstilladelsen kan tilbagekaldes.
- 2) Subsidiær beskyttelse kan fratages, hvis de forhold i oprindelseslandet, der førte til indrømmelse af en sådan status i henhold til artikel 15, ikke længere eksisterer, eller hvis en ændring af forholdene er af så gennemgribende og varig art, at behovet for subsidiær beskyttelse bortfalder.

Artikel 17

Udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus

- 1) Medlemsstaterne skal udelukke enhver ansøger fra subsidiær beskyttelsesstatus, hvor der er alvorlig grund til at antage, at:
 - a) ansøgeren har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet med henblik på foranstaltninger mod sådanne forbrydelser
 - b) ansøgeren har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse forud for indrejse som flygtning i det pågældende land
 - c) ansøgeren har begået handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.

- 2) Grundene til udelukkelse baseres ene og alene på ansøgernes personlige og bevidste adfærd.
- 3) Medlemsstaterne sikrer, at personer, der således udelukkes, har ret til at anke en afgørelse om udelukkelse fra international beskyttelse ved en domstol.
- 4) Anvendelsen af udelukkelse berører på ingen måde medlemsstaternes forpligtelser i henhold til international lovgivning.

KAPITEL V

Flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus

Artikel 18

Indholdet af international beskyttelse

- 1) Bestemmelserne i dette kapitel berører ikke de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen.
- 2) Bestemmelserne i dette kapitel finder anvendelse på såvel flygtninge som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, medmindre andet er anført. De rettigheder, der er knyttet til en beskyttelsesstatus, skal mindst være de samme, som de rettigheder ansøgeren var berettiget til i løbet af sagsbehandlingsproceduren, og ansøgerens ledsagende familiemedlemmer skal være berettiget til tilsvarende rettigheder.
- 3) Ved gennemførelsen af bestemmelserne i dette kapitel tager medlemsstaterne højde for, at nogle mennesker har særlige behov, f.eks. mindreårige generelt, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for tortur og seksuelt misbrug eller udnyttelse, gravide kvinder og mennesker med skavanker, såvel psykiske som fysiske. Medlemsstaterne tager endvidere højde for den særlige situation, hvor enlige kvinder er genstand for betydelig kønsrelateret diskrimination i oprindelseslandet.

Artikel 19

Beskyttelse mod *refoulement* og udvisning

Medlemsstaterne overholder princippet om *non-refoulement* og udviser ikke personer, der nyder international beskyttelse, såfremt dette ikke er i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser.

Artikel 20

Information

Straks efter indrømmelse af international beskyttelsesstatus forsyner medlemsstaterne personer, der er berettiget til international beskyttelse, med klare oplysninger om bestemmelserne vedrørende de forskellige beskyttelsesordninger på et sprog, som de med sandsynlighed forstår.

Artikel 21

Opholdstilladelser

- 1) Så snart flygtninge og deres ledsagende familiemedlemmer har fået indrømmet deres status, udsteder medlemsstaterne en opholdstilladelse, som skal være gyldig i mindst fem år, og som automatisk fornys.
- 2) Så snart personer, der nyder subsidiær beskyttelse, og deres ledsagende familiemedlemmer har fået indrømmet deres status, udsteder medlemsstaterne en opholdstilladelse, som skal være gyldig i mindst ét år. Denne tilladelse skal automatisk fornys med intervaller på mindst ét år indtil det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder fastslår, at subsidiær beskyttelse ikke længere er påkrævet.

Artikel 22

Status som fastboende udlænding

Uanset artikel 3, stk. 2, litra b), i Rådets direktiv [...]/.../EF] [om tredjelandsstatsborgere med status af fastboende udlændinge]⁵, indrømmer medlemsstaterne modtagere af subsidiær beskyttelsesstatus som fastboende udlændinge på de samme betingelser, som gælder flygtninge i henhold til det direktiv.

Artikel 23

Rejsedokumenter

- 1) Medlemsstaterne skal udstede rejsedokumenter til personer, der har fået indrømmet flygtningestatus, i overensstemmelse med den model, der er opstillet i tillægget til Genève-konventionen, til brug ved rejse uden for deres område, medmindre tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.
- 2) Medlemsstaterne udsteder rejsedokumenter til personer, der nyder subsidiær beskyttelse, og som ikke kan skaffe sig et nationalt pas.

Artikel 24

Adgang til beskæftigelse

- 1) Straks efter at flygtninge har fået indrømmet status som sådanne, giver medlemsstaterne dem tilladelse til at søge lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed på de samme betingelser som landets egne borgere.
- 2) Medlemsstaterne sikrer, at flygtninge tilbydes aktiviteter, såsom beskæftigelsesrelaterede voksenuddannelsesmuligheder, erhvervsuddannelse og praktikpladser på de samme betingelser som landets egne borgere.
- 3) Medlemsstaterne giver personer, der nyder subsidiær beskyttelse, tilladelse til at søge lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed på de samme betingelser som landets egne borgere, og senest 6 måneder efter indrømmelse af en sådan status.

5

- 4) Medlemsstaterne sikrer, at personer, der har subsidiær beskyttelsesstatus, tilbydes aktiviteter, såsom beskæftigelsesrelaterede voksenuddannelsesmuligheder, erhvervsuddannelse og praktikpladser på de samme betingelser som landets egne borgere, og senest et år efter indrømmelse af en sådan status.
- 5) Når der er givet adgang til arbejdsmarkedet i overensstemmelse med stk. 1 og 3, har flygtninge og personer, der har subsidiær beskyttelsesstatus, ret til ligestilling med landets egne borgere med hensyn til løn, adgang til socialsikringsordninger vedrørende aktiviteter som lønmodtager eller selvstændig og andre beskæftigelsesrelaterede forhold.

Artikel 25

Adgang til uddannelse

- 1) Medlemsstaterne giver mindreårige, der nyder international beskyttelse, adgang til undervisningssystemet på de samme betingelser som landets egne borgere.
- 2) Medlemsstaterne indrømmer voksne, der nyder international beskyttelse, adgang til det almindelige undervisningssystem, videreuddannelse eller omskoling på de samme betingelser som landets egne borgere.
- 3) Medlemsstaterne sikrer ligestilling mellem personer, som nyder international beskyttelse, og landets egne borgere med hensyn til anerkendelse af diplomer, certifikater og andre kvalifikationsdokumenter udstedt af en kompetent myndighed.

Artikel 26

Socialsikring

Medlemsstaterne sikrer, at personer, der nyder af international beskyttelse, får den nødvendige bistand i form af socialsikring og midler til underhold på de samme betingelser som borgerne i den medlemsstat, der har indrømmet beskyttelsen.

Artikel 27

Læge- og psykologbehandling

- 1) Medlemsstaterne sikrer, at personer, der nyder international beskyttelse, får adgang til læge- og psykologbehandling på de samme betingelser som borgerne i den medlemsstat, der har indrømmet dem denne status.
- 2) Medlemsstaterne yder den nødvendige læge- og psykologhjælp til modtagere af international beskyttelse med særlige behov, f.eks. ledsagede eller uledsagede mindreårige, ofre for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykisk, fysisk eller seksuel vold.
- 3) Medlemsstaterne sørger for, at børn, der har været udsat for misbrug, vanrøgt, udnyttelse, tortur eller grusom, umenneskelig eller vanærende behandling, eller som har lidt under følgerne af væbnede konflikter, får adgang til revalideringsforanstaltninger. For at fremme deres restitution og reintegration skal de tilbydes den nødvendige psykiatriske behandling og kvalificeret psykosocial rådgivning, hvis der er behov for det.

Artikel 28

Uledsagede mindreårige

- 1) Medlemsstaterne træffer snarest muligt de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at uledsagede mindreårige, der nyder international beskyttelse, repræsenteres af en officiel værge eller en organisation, der er ansvarlig for mindreåriges pleje og velfærd, eller at de på anden måde får behørig repræsentation.
- 2) Medlemsstaterne sikrer, at mindreåriges behov, i forbindelse med gennemførelsen af dette direktivs bestemmelser, opfyldes behørigt af den værge, der udpeges. De kompetente myndigheder foretager regelmæssige evalueringer.
- 3) Medlemsstaterne sikrer, at uledsagede mindreårige anbringes:
 - a) hos myndige familiemedlemmer
 - b) hos en plejefamilie
 - c) i særlige centre for mindreårige eller
 - d) i andre former for indkvartering, der er egnede for mindreårige.
- 4) Medlemsstaterne sikrer, at søskende anbringes sammen. Flytninger af uledsagede mindreårige begrænses til et minimum.
- 5) Hvis det stemmer overens med barnets tarv, bestræber medlemsstaterne sig på hurtigst muligt at opspore familiemedlemmerne til uledsagede mindreårige.
- 6) Medlemsstaterne sikrer, at de, der tager sig af uledsagede mindreårige, modtager en oplæring, der tager specielt sigte på denne opgave.

Artikel 29

Adgang til passende indkvartering

Medlemsstaterne sikrer, at personer, der nyder international beskyttelse, har adgang til passende indkvartering eller, om nødvendigt, modtager midler, der gør dem i stand til at skaffe sig en bolig.

Artikel 30

Fri bevægelighed inden for medlemsstaten

Medlemsstaterne må ikke begrænse bevægelsesfriheden inden for deres område for personer, der nyder international beskyttelse.

Artikel 31

Adgang til integrationsfaciliteter

- 1) Med henblik på at lette flygtnings integration i samfundslivet sørger medlemsstaterne for specifikke støtteprogrammer, der er skræddersyet til

flygtningenes behov på områder som f.eks. beskæftigelse, uddannelse, sundhed og social velfærd.

- 2) Medlemsstaterne giver personer, der nyder subsidiær beskyttelse, adgang til ækvivalente programmer senest et år efter, at denne status er indrømmet.

Artikel 32

Frivillig tilbagevenden

Medlemsstaterne giver personer, der nyder international beskyttelse, og som ønsker at vende tilbage til oprindelseslandet, adgang til programmer for frivillig tilbagevenden.

KAPITEL VI

Administrativt samarbejde

Artikel 33

Samarbejde

Hver medlemsstat udpeger et nationalt kontaktpunkt, hvis adresse den meddeler Kommissionen, der videresender den til de andre medlemsstater.

Medlemsstaterne træffer i samarbejde med Kommissionen alle nødvendige foranstaltninger til at etablere et direkte samarbejde, herunder informationsudveksling mellem de kompetente myndigheder.

Artikel 34

Personale og ressourcer

- 1) Medlemsstaterne sikrer, at de myndigheder og andre organisationer, der står for gennemførelsen af dette direktiv, har modtaget den nødvendige grundlæggende oplæring med henblik på opfyldelse af behovene hos både mandlige og kvindelige ansøgere og deres ledsagende familiemedlemmer samt mindreårige, navnlig uledsagede mindreårige.
- 2) Medlemsstaterne afsætter de nødvendige ressourcer i forbindelse med de nationale bestemmelser, der indføres til gennemførelse af dette direktiv.

KAPITEL VII

Afsluttende bestemmelser

Artikel 35

Diskriminationsforbud

Medlemsstaterne gennemfører dette direktivs bestemmelser uden forskelsbehandling på grund af køn, race, nationalitet, tilhørsforhold til en given social gruppe, helbredstilstand, hudfarve, etnisk eller social herkomst, genetiske egenskaber, sprog, religion eller tro, politisk eller anden anskuelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering.

Artikel 36

Rapporter

Senest den 30. april 2006 aflægger Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af dette direktiv i medlemsstaterne og foreslår i givet fald de nødvendige ændringer. Medlemsstaterne sender Kommissionen alle de oplysninger, der er hensigtsmæssige for udarbejdelsen af denne rapport. Efter at have fremlagt den nævnte rapport aflægger Kommissionen mindst hvert femte år rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af dette direktiv i medlemsstaterne.

Artikel 37

Gennemførelse

- 1) Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 30. april 2004. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

- 2) Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 38

Ikrafttrædelse

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Artikel 39

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

FINANSIERINGSOVERSIGT TIL FORSLAGET

Politikområde: RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER

Aktiviteter: Asyl og immigration

TITEL:	FORSLAG TIL RÅDETS DIREKTIV OM FASTSÆTTELSE AF MINIMUMSSTANDARDE FOR ANERKENDELSE AF TREDJELANDSSTATSBORGERE OG STATSLØSE SOM FLYGTNINGE, ELLER SOM PERSONER, DER AF ANDEN GRUND BEHØVER INTERNATIONAL BESKYTTELSE
--------	--

1. BUDGETPOST

A0 7030 (møder).

2. SAMLEDE TAL

2.1. Samlet rammebevilling (del B): ... mio. EUR som forpligtelsesbevilling

2.2. Gennemførelsesperiode:

2001 (september) - 2006.

2.3. Samlet flerårigt skøn over udgifterne:

a. Forfaldsplan for forpligtelses- og betalingsbevillinger (finansieringstilskud)
(jf. punkt 6.1.1)

Mio. EUR (3 decimaler)

	År n	n+1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 og ff.	I alt
Forpligtelser							
Betalinger							

b. Teknisk og administrativ bistand og støtteudgifter (jf. punkt 6.1.2)

Forpligtelser							
Betalinger							
a+b i alt							
Forpligtelser							
Betalinger							

c. Personale- og andre driftsudgifters samlede budgetvirkninger
(jf. punkt 7.2 og 7.3)

Forpligtelser/betalinger	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,175
a + b + c i alt							
Forpligtelser	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,175
Betalinger	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,175

2.4. Forenelighed med den finansielle programmering og de finansielle overslag

X Forslaget er foreneligt med den gældende finansielle programmering.

2.5. Virkninger for budgettets indtægtside¹:

X Ingen (vedrører tekniske aspekter ved en foranstaltnings gennemførelse)

- Bemærk: Alle oplysninger og bemærkninger om beregningsmetoden for virkningerne på indtægtsiden skal vedlægges i et særskilt bilag.

Mio. EUR (1 decimal)

Budgetpost	Indtægter	Forud for aktionen [år n-1]	Efter aktionens iværksættelse							
			År n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5		
	<i>Indtægter i faste priser</i>									
	<i>Ændringer i indtægterne</i>	Δ								

(Angiv her hver af de berørte budgetposter og indsæt det nødvendige antal linjer i tabellen, hvis virkningen gør sig gældende for flere budgetposter).

¹ Nærmere oplysninger i særskilt orienterende dokument.

3. BUDGETSPECIFIKATIONER

Udgifternes art		Nye	EFTA-deltagelse	Ansøgerlandenes deltagelse	Udgiftsområde i de finansielle overslag
OU/IOU	OB/IOB	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ	Nr.

4. RETSGRUNDLAG

EF-traktatens artikel 63, stk. 1, litra c) og stk. 2, litra a).

5. BESKRIVELSE OG BEGRUNDELSE

5.1. Behov for EU-foranstaltninger²

5.1.1. Mål

Direktivets mål er fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af personer, der søger om international beskyttelse, som flygtninge eller som modtagere af subsidiær beskyttelsesstatus.

Forslaget er et af Fællesskabets initiativer for asylrelaterede spørgsmål med henblik på etablering af et fælles europæisk asylsystem. I meddelelsen af november 2000 om en fælles asylprocedure fastslår Kommissionen, at det efter denne første fase uden at foregribe resultatet heraf vil være nødvendigt at undersøge, om der kan etableres mekanismer, hvorved de eventuelle forskelle, der måtte bestå, kan korrigeres, således at faren for en afvigende fortolkning af EF-standarderne forebygges.

5.1.2. Dispositioner, der er truffet på grundlag af forhåndsevalueringen

Ikke relevant.

5.1.3. Dispositioner, der er truffet på grundlag af den efterfølgende evaluering

Ikke relevant.

5.2. Indsatsområder og nærmere bestemmelser for støtten

I forbindelse med dette direktiv agter Kommissionen at nedsætte et kontaktudvalg.

Dette udvalg nedsættes af følgende årsager. For det første skal udvalget bistå medlemsstaterne ved gennemførelsen af minimumsstandarderne på en fremadskuende og samordnet måde. For det andet skal det være forum for medlemsstater, der ønsker samlet at gå videre end til minimumsstandarder i denne fase af harmoniseringsprocessen. For det tredje skal det rydde hindringer af vejen og skabe de nødvendige betingelser for at nå det mål, der blev opstillet på Det Europæiske Råd i Tammerfors.

Således vil udvalget kunne fremme yderligere tilnærmelser af asylpolitikken i fremtiden og bane vejen fra minimumsstandarder for anerkendelse og indhold af

² Nærmere oplysninger i særskilt orienterende dokument.

flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus hen imod en fælles asylprocedure og en ensartet status med gyldighed i hele EU for personer, der har fået asyl.

Indtil den 30. april 2004 mødes kontaktudvalget tre gange om året for at forberede direktivets transformation og derefter to til tre gange om året for at lette medlemsstaternes indbyrdes konsultationer om yderligere standarder osv.

5.3. Gennemførelsesmetoder

Ikke relevant.

6. FINANSIELLE VIRKNINGER

6.1. Samlede finansielle virkninger for budgettets del B (hele programperioden)

(Beregningsmetoden for de samlede beløb i nedenstående tabel skal fremgå af fordelingen i tabel 6.2.)

6.1.1. Finansieringsstøtte

Forpligtelsesbevillinger i mio. EUR (3 decimaler)

Fordeling	År n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5 ff.	I alt
Aktion 1							
Aktion 2							
Osv.							
I alt							

6.1.2. Teknisk og administrativ bistand, støtteudgifter og IT-udgifter (forpligtelsesbevillinger)

	År n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5 ff.	I alt
1. Faglig og administrativ bistand							
a) Faglig bistand:							
b) Anden teknisk og administrativ bistand: - intern: - eksternt: <i>Heraf til opbygning og vedligeholdelse af administrative edb-systemer:</i>							
1 i alt							
2. Støtteudgifter							
a) Undersøgelser							
b) Ekspertmøder							
c) Informations- og publikationsvirksomhed							
2 i alt							
I alt							

6.2. Beregning af omkostningerne pr. foranstaltning i budgettets del B (hele programperioden)³

(Når der er flere aktioner, skal der for de konkrete foranstaltninger under hver aktion gives de oplysninger, der er nødvendige for at anslå arbejdets omfang og omkostninge).

Forpligtelsesbevillinger i mio. EUR (3 decimaler)

Fordeling	Type resultater (projekter, dossierer)	Antal resultater (i alt år 1-n)	Gennemsnitlige enhedsomkostninger	Samlede omkostninger (i alt år 1-n)
	1	2	3	4=(2X3)
<u>Aktion 1</u> - Foranstaltning 1 - Foranstaltning 2 <u>Aktion 2</u> - Foranstaltning 1 - Foranstaltning 2 - Foranstaltning 3 Osv.				
Samlede omkostninger				

Om nødvendigt forklares beregningsmetoden.

7. VIRKNINGER FOR PERSONALERESSOURCER OG ADMINISTRATIONS-UDGIFTER

7.1. Personalemæssige virkninger

Stillingstyper	Eksisterende og/eller nyt personale til forvaltning af foranstaltningen		I alt	Opgavebeskrivelse
	Faste stillinger	Midlertidige stillinger		
Tjenestemænd eller midlertidigt ansatte	A B C			Om nødvendigt kan der vedlægges en mere fuldstændig opgavebeskrivelse.
Andre personale-ressourcer				
I alt				

³ Nærmere oplysninger i særskilt orienterende dokument.

7.2. Samlede finansielle virkninger af personaleforbruget

Arten af personaleressourcer	Beløb i EUR	Beregningsmetode*
Tjenestemænd Midlertidigt ansatte		
Andre personaleressourcer (oplys budgetpost)		
I alt		

Beløbene modsvarer de samlede udgifter i en tolv måneders periode.

7.3. Andre administrative udgifter som følge af foranstaltningen

Budgetpost (nummer og betegnelse)	Beløb i EUR	Beregningsmetode*
Samlet bevilling (Afsnit A7) A07030 - Møder	29 250	3 møder/år til gennemsnits- omkostninger på 9 750 EUR (15 x EUR 650) pr. møde
Informationssystemer (A-5001/A-4300)		
Andre udgifter - del A (specificeres)		
I alt	29 250	

Beløbene modsvarer de samlede udgifter i en tolv måneders periode.

I.	Samlet årligt beløb (7.2 + 7.3)	29 250 EUR
II.	Foranstaltningens varighed	6 år
III.	Foranstaltningens samlede omkostninger (I x II)	175 500 EUR

8. RESULTATOPFØLGNING OG EVALUERING

8.1. Opfølgningssystem

Ikke relevant.

8.2. Hvordan og hvor ofte skal der evalueres?

Ikke relevant.

9. FORHOLDSREGLER MOD SVIG

Ikke relevant.